

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Ühiskonnateaduste instituut

Kommunikatsioonijuhtimise õppekava

**E-KAASAMINE EESTIS: RIIGIASUTUSTE JA POLIITIKUTE
VEEBISISU KONTENTANALÜÜS**

Magistritöö

Kadri Org

Juhendaja: Prof. Andra Siibak, PhD

Tartu 2019

Sisukord

1. Sissejuhatus	4
2. Teoreetiline ja empiiriline raamistik	7
2.1 Riigi ja kodanike suhtlus <i>online</i> -keskkonnas.....	7
2.2 E-kaasamise võimalused ja takistused	10
2.3 Sotsiaalmeedia kasutus riigiasutuste seas ja poliitilisel tasandil	13
3. Metoodika ja valim.....	16
3.1 Valim.....	16
3.2 Meetod	17
3.3 Kodeerimisjuhendi moodustamine ja analüüsiprotsess	18
4. Tulemused	23
4.1 Põhiseaduslike institutsioonide, ministeeriumite ja valitsusasutuste veebisisu	23
4.1.1 Informatsiooniline tasand.....	23
4.1.2 Konsulteerimise ja koostöö tasand	26
4.1.3 E-osalemise võimalused riiklikul tasandil	28
4.1.4 Riigiasutuste sotsiaalmeedia kasutus	30
4.2 Poliitikute veebisisu	34
4.3 Erakondade veebisisu.....	39
5. Diskussioon.....	43
4.2 Mis võimalusi on riigiasutused loonud kodanikele otsustusprotsessides osalemiseks?	43
5.2 Kuidas on kodanike e-kaasamine riigiasutuste poolt muutunud võrreldes 2012. aastal E-riigi Akadeemia poolt tehtud analüüsiga Eesti valitsusasutuste e-kaasamise praktikatest?	48
5.3 Kas ja milliseid kodanike e-kaasamise väljundeid leiab riigiasutuste, poliitikute ja erakondade sotsiaalmeediast?.....	50
Kokkuvõte	54
Summary	58
Kasutatud allikad.....	62
ARTIKLI KÄSIKIRI.....	68
Network citizens in Central and Eastern Europe communicative political power and empowerment of digital generation	68
Introduction.....	68
The Citizens, Social Media and Political Communication	70
Politics and Social Media	73
Law and Social Media	80
Conclusion	83
References.....	84

Lisa 1. Kodeerimisjuhend	88
Lisa 2. Valim	90

1. Sissejuhatus

Demokraatlikus riigis on kõrgeima võimu kandja rahvas ning Eestis teostab rahvas võimu kahel viisil: Riigikogu valimistel ja rahvahääletustel. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) areng on avardanud võimalusi otsedemokraatiaks, mil kodanikel on võimalus riigitasandi otsustusprotsessides kaasarääkida ja osaleda ka muul moel ja ajal kui ainult hääletamise kaudu. Käesolevas magistritöös olen võtnud eesmärgiks uurida demokraatia väljundeid internetis ehk e-demokraatiat ning e-osalusvõimaluste toetamist riigiasutuste veebilehtedel, sotsiaalmeediaplatformidel ja muudes keskkondades.

Töös lähtun peamiselt e-osaluse ja e-kaasamise mõistetest. E-osaluse mõiste viitab IKT võimalusi kasutades kodanike osalemisele poliitikakujundamise protsessis ja riigi tasandil otsuste tegemise erinevates etappides. E-kaasamine märgib IKT lahenduste rakendamist, et luua soodsat osaluskeskkonda, kus kodanikud on kaasatud otsuste tegemisse ja poliitikakujundamise protsessi.

Eesti on rahvusvahelisel tasandil paistnud silma e-valitsemise ehk IKT arenguga kaasas käiva riigi juhtimisega ning Eesti e-riigi arenguid tuuakse teistele riikidele näiteks, kuidas moderniseerida avalikku sektorit ja tagada läbipaistev ning tõhus riigijuhtimine (ÜRO, 2016; Vassil, 2015; World Bank, 2016). Eesti riik pakub nimelt rohkem kui 2700 e-teenust (X-tee, i.a), mis aitavad luua avatud keskkonda, kus nii ettevõtjad kui ka kodanikud saavad kasutada tehnoloogilisi võimalusi tehingukulude (nii rahaliste kui ka ajaliste) vähendamiseks (Arenguseire Keskus, 2018). Kõuts-Klemmi, Pruulman-Vengerfeldti, Siibaku ja Lauristini uuringule (2017) tuginedes võib väita, et Eestis on kujunenud normatiivselt rõhuv avalik suhtumine e-teenuste kasutamise osas. Seda ilmestab statistika, mil aastatel 2003-2015 on hüppeliselt kasvanud osakaal inimestest, kes on kasutanud vähemalt korra aastas ühte avalikku e-teenust (Solvak, 2018, Arenguseire Keskus, 2018:28 kaudu). E-teenuste kasutajate kasvu eelduseks on digitaalne kirjaoskus ja e-tehnoloogia kasutamise harjumus, mis on Eesti ühiskonnas edukalt kasvanud – näiteks aastatel 2002 kuni 2014 langes interneti mittekasutajate määr 60 protsendilt 18-le (Kõuts-Klemm jt, 2017) ning 2017. aastal oli ligi 90 protsendil majapidamistest arvuti ja ligipääs internetile (Statistika andmebaas, 2019). Eelnevast tulenevalt võib eeldada, et tihe e-teenuste kasutamine laiema elanikkonna seas ning kõrge digitaalse kirjaoskuse määr soodustab riigitasandil ka e-osalust.

Käesoleva uuringuga tahan teada saada, mis võimalusi on loonud riigiasutused kodanikele riigitasandil otsustusprotsessides kaasarääkimiseks ja osalemiseks. ÜRO e-valitsemise uuringu (ÜRO, 2018) järgi kuulub Eesti väga kõrge e-osaluse ja e-valitsuse arenguga riikide hulka. Antud uuring analüüsib aga ainult erinevate e-platvormide olemasolu ning ei arvesta nende kasutamise

määra ja efektiivsust kodanike kaasamisel. Ka Arenguseire Keskuse (2018) aruandes on välja toodud, et kuigi ÜRO e-valitsuse arengu ja e-kaasamise indeks märgivad väga kõrget e-osaluse ja e-valitsemise arengumäära, on Eesti siseriiklike e-teenuste ning eelkõige e-kaasamise arendamises mahajäänud (Arenguseire Keskus, 2018). Reinsalu (2009) märgib, et Eestis rakendati IKT võimalusi e-demokraatiat edendavate platvormide arendamiseks juba sajandivahetusel, kuid need platvormid ei ole oma eesmärki täitnud. Sedasama tunnistab aastaid hiljem artiklis ka Saar (2017), kes tõdeb, et Eesti oli üks esimestest riikidest, mis e-demokraatia platvormide välja arendamist katsetas, kuid mille ebaedu põhjuseks võis olla see, et osaluskultuur ei olnud jõudnud ühiskonnas tekkida ning valitsuse poolt suunatud kaasamine ei toiminud. Ka Arenguseire Keskuse aruandes (2018) jõutakse järelduseni, et Eestis pärinevad e-kaasamise tööriistad 2000. aastate algusest ja keskpaigast ning alates 2011. aastast ei ole e-kaasamise vahendeid lisandunud. Nii võib öelda, et viimased kümme aastat on erinevad uuringud märkinud sama probleemi, et e-kaasamise rakendused pole Eestis edu saavutanud.

Seega teeb e-kaasamise Eesti kontekstis unikaalseks olukord, kus e-teenused on riigi tasandil edukalt välja arendatud ja kodanike poolt aktiivselt kasutusel, kuid e-kaasamise rakendamisel on veel küllalt arenguruumi. E-kaasamise uurimise aktuaalsust ja olulisust märgivad ka viimastel aastatel ühiskonnas rohkem esile tõusnud kodanikuliikumised, mis seisavad selle eest, et kõikide seotud osapoolte häält konkreetsetes küsimustes ja nendega seonduvates otsustusprotsessides (näiteks Rail Baltic ja Est-For Invest puidurafineerimistehas) riigi tasandil rohkem kuulda võetaks. Käesoleva magistritööga soovin anda ülevaate, mis võimalusi on riigiasutused loonud kodanikele *online*-tasandil informeeritud olemiseks, *online*-vahendite kaudu konsulteerimiseks ning kaasamiseks otsustusprotsessidesse.

Ülesehituselt on käesolev uurimus klassikalisest magistritööst veidi erinev. Töö põhiosa moodustab koos juhendaja, Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi meediauuringute professori Andra Siibaku ja õigusteaduskonna doktorandi, Seili Suderiga koostöös kirjutatud ülevaatlik ingliskeelne teadusartikkel Eesti digitaalse arengu ja e-kaasamise olukorrast, mis on mõeldud avaldamiseks kogumikus „*Network citizens in Central and Eastern Europe communicative political power and empowerment of digital generation*” (vt Artikli käsikiri). Kogumikuartiklit täiendab käesolev eestikeelne katustekst, mis aitab avada laiemaid teoreetilisi, empiirilisi ja metodoloogilisi lähtekohti.

Magistritöö ja selle juurde kuuluva põhiartikliga uurin avalike organisatsioonide ja poliitikute veebisisu, et leida vastused järgnevatele uurimisküsimustele:

- 1) Mis võimalusi on riigiasutused loonud kodanikele otsustusprotsessides osalemiseks?
- 2) Kuidas on kodanike e-kaasamine riigiasutuste poolt muutunud võrreldes 2012. aastal E-riigi Akadeemia poolt tehtud analüüsiga Eesti valitsusasutuste e-kaasamise praktikatest?
- 3) Kas ja milliseid kodanike e-kaasamise väljundeid leiab riigiasutuste, poliitikute ja erakondade sotsiaalmeediakeskkondadest?

Kogumikuartiklis oli minu ülesanne kirjutada sissejuhatus Eesti peamistest arengutest digitaalses tegevusvaldkonnas ning kaks sisupeatükki, millest esimene keskendub e-kaasamise arengutele Eesti ühiskonnas ning teine sotsiaalmeedia rollile Eesti poliitikas. Kogumiku eesmärk on kaardistada erinevate Ida- ja Kesk-Euroopa riikide kogemusi e-kaasamise, digiühiskonna õigusaktide ja uuest meediast tulenevate poliitiliste kommunikatsiooni muutuste teemal. Artikli kirjutamisel lähtusin kogumiku toimetaja poolt ette antud struktuurist ning sisupunktidest, mis pidid varasemalt läbi viidud empiiriliste uuringute ning analüüside pinnalt pakkuma ülevaadet valdkonna arengutest Eestis. Viimane e-kaasamise teemal kirjutatud uuring pärines 2012. aastast (E-riigi Akadeemia, 2012), milles välja töötatud kodeerimisjuhendi võtsin enda uuringu aluseks, et viia läbi jätku-uuring, mis võimaldaks kaardistada viimase kaheksa aasta jooksul toimunud muutused e-kaasamise valdkonnas.

Lisaks kogumikuartikli tarbeks läbi viidud empiirilisele uuringule tegin magistritöö katusartikli kirjutamise eel läbi veel teisegi kordusuuringu, milles vaatlesin, milliseid muutusi on ilmnunud e-kaasamisvõimalustes viimase aasta jooksul. Käesolevas magistritöös analüüsin seega uurimistulemusi sügavamalt, kui artikli spetsiifika ja formaat lubas, ning toon välja ka jätku-uuringu tulemused.

Kogumikuartikkel ja käesolev magistritöö annavad hea ülevaate e-kaasamise valdkonna arengutest. Uuringuga leitud tulemused ja nendele tuginev analüüs on relevantne eestkätt valitsuskommunikatsiooniga tegelevatele spetsialistele.

Magistritöö katusartikkel koosneb neljast osast. Esimeses peatükis avan laiemaid teoreetilisi ja empiirilisi käsitusi, mis seonduvad e-kaasamisega. Teises osas annan ülevaate valimist ja metoodikast. Kolmandas toon välja uuringuga selgunud peamised tulemused ja neljandas osas keskendun järeldustele ja diskussioonile.

2. Teoreetiline ja empiiriline raamistik

2.1 Riigi ja kodanike suhtlus *online*-keskkonnas

Demokraatia on valitsemisvorm, mille toimimine sõltub kodanike osalusest. Tegemist on mõistega, mida on erinevat moodi tõlgendatud ning mille puhul eristatakse erisuguseid ideaalseid demokraatiamudeleid (Dahlgren, 2015). Kahe peamise eristuva suunana saab välja tuua eliidipõhise demokraatia ehk esindusdemokraatia ning erinevad otsedemokraatia ja osalusdemokraatia vormid (Dahlgren, 2015). Esindusdemokraatia pooldajad leiavad, et demokraatia toimib parimal moel väljavalitud eliidi juhtimisel, kes tulevad võimule valimiste kaudu, ning kus enamik kodanikke peale valimistel hääletamise end poliitikaga ei seo – selle mudeli puhul nähakse kodanikuosalust suuresti valimistel põhineva ametliku süsteemina (Dahlgren, 2015). Otsedemokraatia mudelid näevad demokraatia rolli ühiskonnas laiemalt, rõhutades, et kodanikud peaksid olema poliitikaga seotud mitte ainult valimiste ja hääletatismehhanismide kaudu, vaid demokraatlikud protsessid peaksid olema osa kodanike igapäevareaalsusest (Dahlgren, 2015).

Dahlgren (2015) märgib, et erinevate demokraatiamudelite erisus väljendub ka osalemise tegelikus iseloomus: esindusdemokraatia pooldajad tõstavad esile kodanike vajadusi teabele, uudistele, kommentaaridele ja arutelule, et teha ratsionaalseid hääletamisotsuseid, otsedemokraatia pooldajad aga näevad vajadust kodanikuosaluse jaoks, kus kodanikel pole mitte ainult võimalik informatsiooni saada, vaid neil oleks ka võimalus suhelda, arendada ühishuvisid, formuleerida ja väljendada oma arvamusi ja osaleda otsustusprotsessides. Käesoleva uurimuse lähtekohaks ongi just otsedemokraatia mudel, millele tuginedes uurin kodanike osalusvõimalusi lüüa kaasa otsustusprotsessides nii igapäevaelu poliitikas kui ka riigi juhtimise tasandil.

IKT võimaluste ja interneti levikut on nähtud olulise mõjurina demokraatia arengus, kuid tänase päevani ei ole veel selge, mis on interneti roll demokraatias ja kas ning kuidas internet demokraatiat soodustab (Ess, 2018). Uskumusest, et tehnoloogia levik soodustab demokraatiat ja kaasamist, millest viimane on hästitoimiva demokraatia aluseks, on kasutusel termin e-demokraatia (Bastick, 2017). Hacker ja van Dijk (2000) defineerivad e-demokraatiat kui võimalust viljeleda demokraatiat ilma aja, ruumi ja muude füüsiliste tingimusteta, kasutades selleks digitaalseid vahendeid ning seda nii veebipõhises kui ka väljaspool interneti toimivas poliitilises suhtluses. Van Dijk (2012) toonitab, et *online*- ja *offline*-keskkondi tuleb eraldi esile tõsta, kuna digitaalsed vahendid ei mõjuta poliitilisi tegevusi mitte ainult internetis, vaid ka füüsilistel kohtumistel. E-demokraatia mõistet täiendab Kim (2008), sõnastades e-demokraatia funktsioonina

endas poliitiliste ja demokraatlike protsesside kandmise, mis kaasavad IKT kasutamise kaudu kodanikke ühiskondlikesse otsustesse.

Kui demokraatia ja e-demokraatia mõisted on kasutusel olnud pikemat aega, siis interneti levik on loonud uusi võimalusi e-kaasamiseks ja e-osaluseks, mis võimaldavad riigil ja kodanikel olla omavahel seotud ka väljaspool valimisprotsesse. Nimelt võimaldavad e-lahendused riigil pakkuda kodanikele kaasaráääkimise võimalusi, et seekaudu riigitasandi otsustusprotsessides rahva häält ja ideid rohkem arvesse võtta. E-demokraatia ja e-osaluse mõiste eristamiseks on välja toodud, et e-demokraatia hõlmab mitmesuguseid demokraatlikke protsesse alates üldsuse teavitamisest kuni otsustusprotsessideni nagu referendumid või valimised (Federal Chancellery, 2011, Cahlikova 2017:1 kaudu). E-osaluse mõiste viitab aga konkreetsemalt kodanike osalemisele poliitikakujundamise protsessi erinevates etappides (Federal Chancellery, 2011, Cahlikova 2017:1 kaudu). Nagu demokraatia puhul, on ka e-demokraatia ja e-osaluse toimimismehhanismide loojaks ja võimaldajaks riik, rakendajateks ja elluvijateks aga kodanikud ning e-demokraatia potentsiaal on sõltuv ühiskonna avatusest demokraatialle tervikuna, kodanikukultuuri arengufaasist ja traditsioonilistest osalemisprotsessidest (Reinsalu, 2009).

E-osaluse kontseptsioon on levinud veebiarengu ja veebikasutajate poolt loodud sisu laiema levikuga (van Dijk, 2012). Van Dijk (2010:2) defineerib e-osalust kui digitaalse meedia kasutamist, et suurendada kodanike osalust, vahendades ja ümber kujundades kodanike suhteid valitsuste ja riigiasutustega. Tema järgi hõlmab e-osalus ka avalikke teenuseid, mis on tagatud e-valitsemise rakendamise käigus kodanikele riigiasutustega suheldes ja mis kujundavad igapäevasuhtlust kodanike ja riigi vahel. Cahlikova (2017) eristab, et e-osaluse toimimise tulemusena suureneb kodanike mõjuvõim nende suhetes riigiasutustega. Royo ja Yeatano (2015) näevad e-osalust kui kulutõhusat vahendit kodanike aktiivseks kaasamiseks valitsuse tegevusse ning järeldusena võib öelda, et e-osalus on üks peamisi omadusi e-demokraatia teostamisel (Bindu, Prem Sankar, Satheesh Kumar, 2019).

E-osaluse eesmärkide saavutamiseks IKT lahenduste rakendamist ning nende kaudu soodsa osaluskeskkonna loomist nimetatakse e-kaasamiseks (Petrauskas, Bileviciéné, Kiškiené, 2008). E-kaasamise saab siduda erinevate poliitiliste protsesside etappide ja osalusvõimalustega. Riigi tasandil kaasamise tasemeid ja kodanike osalust kirjeldava mudeli töötas välja Arnstein (1969), kes kujutab kodanike osaluse määra kasvu otsustusprotsessides 8-astmelisena, mis on alates madalaimast osalustasemest: manipuleerimine, teraapia, teavitamine, konsultatsioon, vaigistamine, partnerlus, delegeeritud võim, kodanike kontroll. Arnsteini (1969) kaasamise mudeli

laiema ja lihtsustatuma käsitusena (Lepa, Illing, Kasemets, Lepp, Kallaste, 2004; Van Dijk, 2012; OECD, 2001) saab kolme peamise kaasamise vormina välja tuua informeerimise, konsulteerimise ja koostöö ehk osaluse. Nimetatud jaotusest lähtun E-riigi Akadeemia (2012) uuringu eeskujul ka käesolevas töös, uurides riiklikul tasandil erinevaid e-kaasamise rakendusi ja nende võimalusi informeerimise, konsulteerimise ja koostöö tasandil.

Informeerimise ehk info kättesaadavaks tegemisel põhineva avaliku osaluse sisuks on tasakaalustatud ja objektiivse teabe aktiivne pakkumine, et aidata avalikkusel mõista probleeme, võimalusi ja lahendusi erinevatele riigi ja ühiskonna toimimisega seotud küsimustele (E-riigi Akadeemia, 2012). Seega informeerimine kujutab endas ühepoolset suhet, kus riik teavitab avalikkust ilma tagasisidet ootamata (Lepa jt, 2004). Ainult teabe pakkumine pole Van Dijki järgi (2012) aga piisav, et rääkida osalemisest, vaid juurde tuleks lisada vähemalt üleskutse esitatud teabele reageerida. Informeerimine annab aluse konsulteerimise tasandiks, kus avalikkuselt küsitakse erinevates küsimustes seisukohti ja arvamust. Teisalt ei tagata, et nendega alati arvestatakse (Lepa jt, 2014). Koostöös ehk ühistegevusel põhinevas avalikus osaluses on kodanikud ja ühendused kaasatud otsustusprotsessidesse, et nad võiksid mõjutada ja parandada demokraatlike protsesside tulemusi ja kvaliteeti (Lepa jt, 2014). Samuti on võimalik veebipõhise tagasiside süsteemi kaudu kodanikel võimalus hinnata teenuste osutamise taset ja esitada ettepanekuid, et valitsus saaks teenuseid pidevalt parendada (Van Dijk, 2012). Koostöö tasandil on avalikkuse ning otsustajate omavaheline suhtlus intensiivne, kodanikel on otsustusprotsesside mõjutamise aste kõrge ja see tasand võib hõlmata ka ühist otsustamist poliitikutest otsustajatega (E-riigi Akadeemia, 2012).

Van Dijk (2012) tõdeb, et e-kaasamist kasutatakse kõige sagedamini poliitikaprotsessi esimestes etappides: informatsiooni ja konsulteerimise tasandil. Koostöö toimib tema hinnangul peamiselt kodanike ja/või organisatsioonide algatusel, kuna valitsus- ja riigiasutused ei ole üldiselt alati lubama kodanikke otsuste tegemise ja poliitika elluviimise etappidesse, kuna see ei vasta esinduslikule poliitilisele süsteemile ja avaliku halduse kohustustele. Samas tõdeb Van Dijk (2012), et e-kaasamise rakendamine ja e-osaluse aktsepteerimine sõltub konkreetse valitsuse arusaamast demokraatia osas. Eelnevast tulenevalt uurin käesoleva tööga, kas ja mil määral Van Dijki (2012) poolt välja toodud kriitika vastab tõele Eesti kontekstis ning kas Eesti riigiasutused on valmis, huvitatud ja pädevad looma kodanikele võimalusi ka koostöö tasandil kaasatud olemiseks.

Eeltoodud terminitest ja nende omavahelistest suhetest ning kaasamise erinevatest etappidest lähtuvalt annan käesoleva uurimuse ja selle juurde kuuluva artikliga ülevaate e-kaasamise olukorrast Eestis. E-kaasamise olukorra analüüsile tuginedes saan teha laiemaid järeldusi Eestis e-demokraatia toimimise kohta ja anda võimalikke soovitusi e-kaasamisvõimaluste kaudu e-demokraatia edendamiseks.

2.2 E-kaasamise võimalused ja takistused

E-kaasamise kontseptsioon on otseselt seotud kodanike valmidusega osaleda poliitilistes protsessides, kus kodanikud saavad erinevate kaasamise vormide kaudu väljendada oma poliitilist arvamust ning edastada seda poliitilistele otsustajatele (Vissers ja Stolle, 2014). Teaduskirjanduses on Vissers ja Stolle sõnul (2014) laialdane üksmeel, et poliitiline osalus on üks peamistest teguritest hästitoimivas demokraatias. Nad tõdevad, et kõige innovaativsemad poliitilise osaluse vormid baseeruvad *online*-kommunikatsioonivahenditel, kuid teadlaste hulgas puudub üksmeel IKT võimaluste mõjust ja selle mõõtmisest kodanike kaasamisel poliitilisel ja ühiskondlikul tasandil (Vissers ja Stolle, 2014).

Nimelt on e-kaasamise mõju mõõtmine ja tuvastamine keerukas: Beilmann ja Kalmus (2019) toovad välja, et kui vanasti sai poliitilist osalust mõista hääletamise ja otsese parteipoliitilise tegevusena, siis tänapäeval on piirid poliitilise ja mittepoliitilise tegevuse vahel hägusemad. Näiteks võib poliitilise osaluse alla lugeda ka teadlikke elustiilivalikuid, teatud ühiskondlike või poliitiliste teemade vältimist või neist hoidumist ning ka enda kursis hoidmist ja huvi tundmist ühiskonnas ja poliitikas toimuva vastu (Beilmann ja Kalmus, 2019). Seoses poliitikas osalemise mõiste muutumisega on Dalton (2008) eristanud kahte tüüpi kodanikke: kohusetundlikud kodanikud (*duty-based citizens*), kes täidavad oma kodanikukohustust poliitikas institutsionaalsete tegevuste kaudu nagu valimistel osalemine ja erakondlik tegevus, ning kaasatud kodanikud (*engaged citizens*), kes peavad oluliseks individuaalset ja otsest tegevust ning osalevad poliitikas pigem laiema kodanikuühiskonna tegevuse ja interneti-keskkondades kaasalöömise kaudu. Eelnevat jaotust täiendab omalt poolt Bennett (2008), tuues välja, et kohusetundlikud kodanikud tunnevad kohustust osaleda harjumuspärastes kodanikutegevustes: nad mõtestavad valimisi kui demokraatlikku tegevust, hoiavad end meedia vahendusel valitsuse tegevustega kursis ning liituvad kodanikuorganisatsioonidega, et oma huvisid kuuldavaks teha. Daltoni (2008) poolt nimetatud kaasatud kodanikke (*engaged citizens*) nimetab Bennett (2008) tegevkodanikeks (*actualizing citizens*), kellel on individuaalne lähenemine poliitikale ja kodanikuühiskonnale: nad peavad individuaalset eesmärki ja isiklikke tegusid olulisemaks kui valitsuse tegevust või valimistel osalemist, tihtipeale ei usalda nad meediat ja poliitikat ning toetavad pigem

ühiskondlikke võrgustikke, mis toimivad ja püsivad inimsuhete ja interaktiivsete infotehnoloogia toel.

Eelnevate autoritega sarnastel alustel eristab poliitilist osalust Norris (2004): kodanikele suunatud tegevused, mis on seotud peamiselt valimiste ja erakondadega, ning algatuspõhised tegevused, mis keskenduvad konkreetsetele probleemidele ja muredele ning mille väljundiks on tihtipeale petitsioonid ja meeleavaldused.

Eelnevast tulenevalt on oluline, kuidas määratletakse mõisteid „poliitika“ ja „osalus“, kuna nende pinnalt saab teha järeldusi e-kaasamise toimimise kohta ja kui mõistete piirid on liialt kitsad, siis võib olla poliitilise osaluse hinnang liialt pessimistlik (Sveningsson, 2014). Käesolevas uuringus analüüsin erinevate riigiasutuste veebipõhiseid rakendusi, mis loovad eelnevalt välja toodud jaotusest lähtuvalt võimaluse olla kaasatud eelkõige kohusetundlikel kodanikel, kuivõrd analüüsiobjektiks on riiklike institutsioonide esindajate initsiatiivil loodud e-kaasamisvõimalused, mille eesmärk on kodanikke kaasata osalema institutsionaalsetes otsustusprotsessides.

Mitmete teadlaste seas leidub uskumusi, et interneti levik on loonud võimaluse kodanike kaasamiseks, mida varem ei ole rakendatud (Vissers ja Stolle, 2014; Van Dijk, 2012). Näiteks on avaldatud lootust, et uue meedia areng soodustab kodanikele uute ja rohkemate osalusvõimaluste teket eelkõige tänu interaktiivsusele ja tagasiside saamise võimalusele (Kõuts, Kello, Beilmann, Kalmus, 2018). Samuti on eeldatud, et erinevatesse keskkondadesse kaasatud olemine ja võimalus ise sisu toota tõhustab inimeste refleksiivust ning tasakaalustab meelelahutuse, pere ja sõprade mõju poliitiliste ja ühiskondlike seisukohtade välja kujunemisel (Kõuts, Kello, Beilmann, Kalmus, 2018). IKT lahendustel ja sotsiaalmeedial on oluline roll vähese kuluga inimeste ja muude ressursside mobiliseerumiseks, millel on potentsiaalselt märkimisväärne mõju sotsiaalse muutuse loomisel (Vissers ja Stolle, 2014). Erinevalt traditsioonilisest massimeediast soodustab internet laialdast kommunikatsiooni väga paljude inimeste vahel, mis on eelduseks infrastruktuuri tekkeks, et tugevdada osaluspõhist poliitikat (Baringhorst, 2008). Kuna Interneti levik on vähendanud laialdaselt informatsiooni kulusid, väidavad mitmed autorid, et e-osalus tagab kodanikele võrdsemaid võimalused poliitikas osalemiseks ning IKT kaudu saavad inimesed vahetada mõtteid ka selliste inimestega, keda nad muidu ei kohtaks ja kellega oma poliitilisi mõtteid ei vahetaks (Vissers ja Stolle, 2014; Best, Krueger, 2005; Bimber, 2001).

Uue tehnoloogia ja sotsiaalmeedia potentsiaalina nähakse ka valitsuse ja kodanike vahelise suhtluse ümberkujunemist, mis aitaks kaasa valitsemise avatumaks muutumisele. Viimast iseloomustab kodanike aktiivne osalus avalikel teemadel kaasarääkimisel, tihe suhtlus avalike

teenuste pakkujate, valitsuse ning kodanike vahel ning riigi tegevuse läbipaistvus (Karakiza, 2014). Lisaks kirjeldavad Bertot, Jaeger ja Grimes (2010) IKT-d kui kulutõhusat vahendit, millega suurendada valitsuse tegevuse avatust, edendada läbipaistvust ja vähendada korruptsiooni.

Kõuts jt (2018) võtavad kirjanduse analüüsile tuginedes kokku, et kui mõned uuringud on optimistlikud kodanike kaasamisel veebi potentsiaali osas, siis mitmed teised vaatavad *online*-vahendeid juba olemasolevate osalustavade toetajatena. Viimaste hinnangul ei sisalda uus meedia midagi uut, vaid võtab lihtsalt üle funktsioonid, mida varem täitsid *offline*-võimalused (Kõuts jt, 2018). Katz (2014) väidab, et poliitilise osaluse selgitamiseks on vaja lisaks sotsiaal- ja massimeedia (ehk uue meedia) mõju mõistmisele hõlmata arusaamist nii suusõnalisest informatsiooni levikust, sotsiaalsete liikumiste teooriast, kollektiivse käitumise sotsiaalsest psühholoogiast ja muust.

Lisaks toovad uuringud välja, et uuel meedial on potentsiaal edendada poliitilist osalust ainult tihedas koostöös traditsiooniliste poliitiliste kaasamisvormidega (Kõuts jt, 2018). Van Dijk (2012) nendib samas, et elektroonilised kanalid on tihtipeale võetud traditsiooniliste kanalite kõrval kasutusse täiendusena, aga otsustajad tihtipeale kahtlevad uute kanalite sisendväärtuses, esindatuses ja kvaliteedis ning vaid vähesed on valmis aktsepteerima e-osalusega kaasnevat sisendit oma otsustes. Seega ei ole Van Dijki (2012) meelest üllatus, et valitsustel ja avalikel haldusasutustel esineb probleeme e-osaluse algatuste ja tulemuste kaasamisega oma tavapärastesse tegevustesse ja juhtimisviisidesse.

Ka Toots (2019) toob välja, et hoolimata lootusest, et IKT võimalused mõjuvad demokraatlikule osalusele revolutsiooniliselt, näitab varasem praktika, et kodanike ja valitsuse vaheliseks konsulteerimiseks ja dialoogiks loodud e-osaluse süsteemid ei suuda tihtipeale saavutada soovitud eesmäärke. Eesti valitsuse e-kaasamissüsteemi osale.ee analüüsi tulemusel selgus, et osalusportaalid, mille eesmärk on kaasata dialoogi valitsusesiseseid ja -väliseid kasutajad, seisavad silmitsi peamiselt kolme väljakutsega: esiteks on need süsteemid tundlikud inimeste vigade ja keskkonnast tulenevate piirangute suhtes, teiseks on nende rakendamine keerukas avaliku sektori organisatsioonide kontekstis ning kolmandaks seisavad e-osaluse süsteemid silmitsi erinevate takistusega, mis on seotud demokraatliku osaluse keerukusega (Toots, 2019). Eelnimetatud tõketena saab välja tuua näiteks madala poliitilise huvi, tõhusat demokraatlikku dialoogi võimaldava süsteemi disainimise raskused ja erinevate huvirühmade ootused (Toots, 2019).

Käesolevas uurimuses annan ülevaate erinevatest e-kaasamissüsteemidest ja e-lahendustest, mida Eesti riigiasutused kasutavad. Seejärel analüüsin diskussiooni osas sügavamalt, mil määral ja kui efektiivselt välja toodud e-rakendused kodanikele otsustusprotsessides osalemiseks võimalusi loovad ning arutlen, kuivõrd ühtivad tulemused optimistlike või pessimistlike vaadetega e-kaasamise rakendamisel riigi tasandil.

2.3 Sotsiaalmeedia kasutus riigiasutuste seas ja poliitilisel tasandil

Viimase kümnendi jooksul on erinevad sotsiaalmeediakeskkonnad kogunud Eestis suurt populaarsust, levides peaaegu igasse eluvaldkonda, sealhulgas ka poliitikasse. E-riigi Akadeemia valitsusasutuste e-kaasamispraktikate analüüsis (2012) on välja toodud, et sotsiaalmeedia on laialdase leviku ja kiire infovahetuse tõttu efektiivne vahend, et jõuda ilma vahendajateta kodanikeni ning kaasata neid otsustusprotsessidesse. Võib eeldada, et sotsiaalmeedia kaudu jõuavad riigiasutused oluliselt laiemale avalikkuseni ja saavad seega kaasata otsustusprotsessidesse ka rohkem inimesi kui eraldi välja arendatud e-kaasamise keskkondades. Nii võib ka sotsiaalmeediat pidada üheks e-kaasamise platvormiks, mille abil anda kodanikele ligipääsu informatsioonile ning võimalusele otsustusprotsessides osalemiseks.

Sotsiaalmeedia kui e-kaasamisvahendi rakendamise osas entusiastlikud teadlased viitavad sotsiaalmeedia avatusele ja osalusvõimalustele, mis seonduvad kodanikuühiskonna iseloomuga (Shirky, 2008; Castells, 2010). Nad märgivad, kuidas sotsiaalsete võrgustike idee ühtib uue ühiskonna loogika korraldusega (Castells, 2010) ja kuidas jagamine ja kollektiivne ühisloome ja tarkus võimendab kodanikke ja tugevdab demokraatiat (Shirky, 2008). Eelnevad autorid näevad sotsiaalmeediat kui ruumi, kus isiklik suhtlus saab kergesti üle minna laiemaks avalikus sfääris toimuvaks aruteluks (Shirky, 2008; Castells, 2010). Lisaks on välja toodud, et sotsiaalmeedia muudab ka poliitilist korraldust: igapäevaselt aktiivse sotsiaalmeedia kasutamise võimalus tähendab, et kodanikud ei pea ühinema ametlike traditsiooniliste poliitiliste organisatsioonidega, et saada ligipääsu poliitilisele teabele ja osaleda poliitilises tegevuses, kuna selle asemel on moodustunud sotsiaalmeediaplatvormidel kodanike poliitilised võrgustikud, kus leiavad aset poliitilise informatsiooni ja vaatenurkade jagamine ja arutelu (Vromen, Xenos, Loader, 2014).

Eelnevast tulenevalt on välja toodud, et hoolimata võimalustest, mida sotsiaalmeedia e-kaasamise rakendamiseks pakub, on see loonud kasutajate hulgas aga kihistumise lähtuvalt inimeste sotsiaalsest ja kultuurilisest kontekstist ning individuaalsetest hoiakutest, mis tingib seekaudu ebavõrdse juurdepääsu otsustamisprotsesse mõjutavate arutelude juurde (Köuts-Klemm jt, 2017).

Ka Siibak (2017) tõdeb, et digitaalse tehnoloogia ja veebiplatvormide rohkuse tõttu on üha keerulisem luua avalikus sfääris integreeritud ja kõikehõlmavat aruteluruumi.

Sotsiaalmeedia kui e-kaasamisvahendi rakendamise osas skeptikud (Fuchs, 2011, Hindman, 2009, Morozov, 2011) täiendavad, et interneti kasutamine poliitiliseks tegevuseks on väga vähene ja see jääb tugevalt teiste interneti poolt pakutavate võimaluste nagu näiteks tarbimise, meelelahutuse, pornograafia jm varju (Dahlgren, 2015). Samuti on skeptikud (Fuchs, 2011, Hindman, 2009, Morozov, 2011) välja toonud, et väga intensiivne avaliku sfääri *online*-keskkond muutub kodanike jaoks häirivaks ja tekitab suurt konkurentsi tähelepanu pärast: näiteks on poliitilistele jõududele ja esindajatele internetis auditooriumi loomine ja selle hoidmine pidevaks suureks väljakutseks (Dahlgren, 2015). Samuti toovad nad välja, et interneti levik iseeneses inimesi poliitiliste teemade juurde ei suuna: näiteks nooremad, kes on internetis oskuslikumad, on seotud poliitikaga vähem kui vanemad generatsioonid, kes nii oskuslikud ei ole (Dahlgren, 2015). Ka Kõuts-Klemm jt (2017) tõdevad, et üldiselt ei ole aktiivne osalemine ja oma arvamuste avaldamine kodanike seas väga levinud – vaid viiendik analüüsitud inimestest kasutas sotsiaalmeedia võimalusi kodanikualgatuste tegevuse jälgimiseks, nende kohta teabe levitamiseks ja arvamuste avaldamiseks meedias avaldatud artiklite, kultuuriürituste, toodete ja teenuste kohta. Kokkuvõtvalt rõhutatakse eelnevas uuringus, et poliitika ja kohaliku omavalitsusega seonduvad teemad on sotsiaalmeedias ebapopulaarsed (Kõuts-Klemm jt, 2017).

Üha rohkem integreeritakse suhtlusvõrgustikke ka poliitilistesse kampaaniasse, kuna sotsiaalmeedia võimaldab poliitikutel end vabalt väljendada, interaktiivselt valijatega suhelda ja traditsiooniliste meediakanalite sekkumiseta teavet jagada (Bronstein, Aharonu, Bar-Ilan, 2018). Seega on sotsiaalmeedia muutunud pooleldi avalikuks ja pooleldi eraruumiks, kus poliitikut saavad kasutajad kaasata isiklikku *online*-suhtlusesse, kuna *online*-ruumi tunnused hõlbustavad interaktsiooni ja teabe levimist (Bronstein, Aharonu, Bar-Ilan, 2018). Nimelt saavad kasutajad informatsiooni levikus kaasa lüüa seda jagades, meeldimise reaktsiooni väljendades ja postitust kommenteerides – need kolm võimalust on Larssoni (2017) hinnangul muutnud sotsiaalmeediaplatvormid võimsaks vahendiks poliitilises kommunikatsioonis ning seega on sotsiaalmeediakeskkondade kasutamine valimiskampaanias muutunud paratamatuks.

Ka poliitikut on üha enam hakanud kasutama sotsiaalmeediat, et jõuda suurema hulga potentsiaalsete valijateni ning moodustada endale auditoorium, kellega sotsiaalmeedia vahendusel oma mõtteid jagada. Enli ja Rosenberg (2018) on sotsiaalmeediat ja usaldusväärsust käsitlevas uuringus toonud välja, et valijad 1) peavad poliitikut sotsiaalmeedia postitustes ja

arvamuslugudes ausamaks kui vestlus- ja uudisintervjuudes, 2) hindavad poliitikuid ausamaks ja usaldusväärsemaks meediumites, mida nad ise kõige sagedamini tarbivad ning 3) peavad populistlikke poliitikuid autentsemateks kui traditsioonilisi poliitikuid. Eelnevast võib eeldada, et poliitikute jaoks on sotsiaalmeedias esindatus ja kodanike kaasamine ning nendega suhtlemine oluline ja seda eelkõige valimiste perioodil. Kuna minule teadaolevalt varasemad uuringud Eestis poliitikute sotsiaalmeedia kasutamisest puuduvad, siis aitan oma uuringuga luua uut teadmist Eesti peamiste poliitikute sotsiaalmeedia kasutamise kohta.

Riigiasutuste sotsiaalmeediakasutusest on teinud kaheksa aastat tagasi ülevaate E-riigi Akadeemia (2012) uuring, kus märgitakse, et e-kaasamine sotsiaalmeedia kaudu on Eesti riigiasutustele uus võimalus koostöös kodanikega, kuid nagu mainitud eelnevalt poliitiliste jõudude puhul, on see ka riigiasutustele suureks väljakutseks. Analüüsis on välja toodud, et sotsiaalmeedia ei saa olla eraldiseisev üksus ega asendada teisi suhtluskeskkondi, vaid see saab riigiasutuse töös kanda üksnes täiendavat rolli (E-riigi Akadeemia, 2012). Samuti tõdetakse uuringus, et sotsiaalmeedia ei tööta riigiasutuse jaoks efektiivselt, kui see ei ole ühendatud teiste meediumitega, kui vastav sisu ei ole ühildatud teistes keskkondades oleva informatsiooniga ning pandud vormi, mis inimesi köidaks (E-riigi Akadeemia, 2012). 2011. aasta jooksul läbi viidud analüüsiga tuvastati, et mitmed Eesti riigiasutused on sotsiaalmeedias küll esindatud, kuid riigiasutused ei viita oma ametlikele sotsiaalmeediakontodele kodulehel (E-riigi Akadeemia, 2012).

Käesoleva magistritöö raames teen ülevaate riigiasutuste sotsiaalmeediakeskkondade kasutamise olukorrast, et 2011. aastal läbi viidud analüüsiga tulemusi kõrvutada. Samuti arutlen diskussiooni osas teoreetilistele lähtekohtadele tuginedes Eesti riigiasutuste, peamiste poliitikute ja erakondade sotsiaalmeediakasutuse ja selle efektiivsuse üle e-kaasamise protsessis.

3. Metoodika ja valim

Käesolevas peatükis käsitlen uuringu kontekstis kolme olulist aspekti: 1) uuringu valim, sh selle moodustamise kriteeriumid ja valimikirjeldus, 2) metoodika valik ja 3) kodeerimisjuhendi moodustamine ja analüüsiprotsess.

3.1 Valim

Võttes aluseks varem Eestis avaliku tasandi e-kaasamise teemal kirjutatud uurimused (E-riigi Akadeemia, 2012; Lepa jt, 2004; PRAXIS ja IBS, 2010), keskendusin analüüsis põhiseaduslike institutsioonide, ministeeriumite ja valitsusasutuste e-kaasamise uurimisele. Et saada avalikul tasandil Eesti e-kaasamise olukorrast laiemat ja hõlmavamalt ülevaadet, otsustasin valimisse kaasata ka peamised ehk juhtival kohal olevad poliitikud (ministrid, riigikogu ning fraktsioonide ja komisjonide esimehed ja aseesimehed) ning riigikogus esindatud erakonnad (vt Lisa 2).

2012. aastal E-riigi Akadeemia poolt läbi viidud uuringus (E-riigi Akadeemia, 2012) käsitleti ka kohalike omavalitsuste e-kaasamist. 2018. aastal läbi viidud uurimusest jätsin kohalikud omavalitsused välja aasta alguses toimunud haldusreformi ja üleminekuperioodist tingitud kohatise struktuurse segaduse tõttu. 2019. aasta jätku-uuringusse ei kaasanud ma lisanduva valimina kohalikke omavalitsusi, et hoida Eesti ühetasandilise omavalitsussüsteemi tingimustes uurimuse fookus riikliku tasandi e-kaasamisel.

Esialgse kodeerimise viisin läbi 2018. aasta veebruaris, mis oli poliitikas võrdlemisi stabiilne periood. Jätaku-uuringu raames teostasın kodeerimise 2019. aasta märtsikuus ehk Riigikogu valimiste ajal ning vahetult enne Euroopa Parlamendi valimisi. Üksteisest niivõrd erinevatel ajaperioodidel kogutud empiirilise materjali põhjal saan võrrelda, kuidas aasta vältel e-kaasamisrakenduste kasutamine muutus ning mis mõjutusi võisid kaasa tuua valimised (eelkõige valimisse kuulunud poliitikute ja parteide) e-kaasamisrakenduste kasutamises.

Terviklikku valimit rühmitasin ühiste tunnuste ja olemuse alusel eraldi osavalimiteks. Nimelt kuulusid 2018. aasta valimisse 11 ministeeriumi, 6 põhiseaduslikku institutsiooni ja koos Vabariigi Valitsusega 32 valitsusasutust. Kuna 2019. aasta 1. jaanuarist ühendati varasemalt kaks eraldiseisvat asutust – Tarbijakaitseamet ja Tehnilise Järelevalve Amet –, kuulusid jätku-uuringusse 31 valitsusasutust.

Lisaks eelnevatele analüüsisin esialgu ka 55 peamise poliitiku veebisisu ehk nende esindatust sotsiaalmeedias ja muudel veebiplatvormidel. Peamiste poliitikute hulka arvasin 15 ministrit, 3 riigikogu, 22 riigikogu komisjoni ning 15 fraktsiooni esimeest või aseesimeest. 2019. aasta jätku-

uuringus lisandus valimisse veel 9 poliitikut, kes olid aasta jooksul asunud valitsusse või riigikokku juhtivale kohale. Seega oli lõplik peamiste poliitikute koguvalim 64. Lisaks uurisin ka aastatel 2015-2019 riigikogus esindatud 6 erakonna veebisisu. Valimisse kuulunud asutuste, erakondade ja poliitikute loendi olen välja toonud ka tabelina (vt Lisa s).

3.2 Meetod

Kogumikuartikli kirjutamise protsessis viisin uurimisküsimustele vastamiseks esmalt läbi kirjutuslauauuringu, et kaardistada ning anda ülevaade varem ilmunud teaduskirjandusest Eesti digitaalse arengu valdkonnas. Kirjutuslauauuringus keskendusin e-kaasamise arengutele Eesti kontekstis, mille käigus saadud tulemused löid pinnase minu enda empiirilise uuringu ning standardiseeritud kontentanalüüsi kodeerimisjuhendi loomiseks ja täiendamiseks.

Eesti riigiasutuste ja poliitikute e-kaasamise uurimiseks kasutasin E-riigi Akadeemia poolt varem läbi viidud uuringu (E-riigi Akadeemia, 2012) eeskujul standardiseeritud kontentanalüüsi, mida peetakse erinevate rakendusviiside ja analüüsitehnikate tõttu pigem uurimisstrateegiaks kui konkreetseks meetodiks (Lamser, 1969, viidatud Timak, 1971: 89 kaudu). Nimelt on standardiseeritud kontentanalüüs sisuanalüüsi vahendina abiks ühiskondliku elu nähtuste uurimisel, et kirjeldada laiemat sotsiaalset konteksti, milles kommunikatsiooniprotsess aset leiab (Timak, 1971). Veebisisu uurimiseks võib standardiseeritud kontentanalüüsi pidada sobilikuks, kuna see on justkui kvantitatiivse ja kvalitatiivse meetodi vahepealne analüüsivahend, mille abil tõlgendada kommunikatsiooni sisu kvantitatiivsete näitajate ehk täpselt määratletud tunnuste süstemaatilise tuvastamise kaudu (Kalmus, 2015; Timak, 1971). Eeltoodud põhjustel leidsin, et püstitatud uurimiseesmärkide täitmiseks ning ülevaatliku kogumikuartikli kirjutamiseks sobib rakendada riigiasutuste ja poliitikute e-kaasamise uurimiseks standardiseeritud kontentanalüüsi meetodit. Et leitud tulemusi konteksti seada, mõtestada ja paremini analüüsida, täiendasin standardiseeritud kontentanalüüsi uuringu käigus kvalitatiivsete märkuste ja tähelepanekutega.

Meetodi piiranguna käesoleva magistritöö uurimiseesmärkide täitmisel saan välja tuua kohatise pinnapealsuse, kuivõrd kontentanalüüsi meetodiga pole võimalik uurida sügavuti kommunikatsiooni sisu ja selles sisalduvaid tähendusi. Standardiseeritud kontentanalüüs võimaldas mul saada ülevaate, milliseid e-kaasamisrakendusi valimisse kuulunud uurimisobjektid kasutavad, kuid terviklikuma arusaama e-kaasamise praktikatest oleks saanud sisuanalüüsi või intervjuude põhiste täiendavate kvalitatiivsete uuringumeetodite kombineerimisel. Tõden, et kasutatud meetod oli sobilik ülevaatliku kogumikuartikli uurimisküsimustele vastamiseks, kuid

magistritöös uuringu laiemasse konteksti panekul tundsin tulemusi analüüsides meetodist tulenevaid piiranguid.

Kodeerimisjuhendile tugineva kvantitatiivse analüüsiga jäid mul tähelepanuta e-kaasamisvõimalused, mis polnud avalikult internetis nähtavad. Selles osas oleks uurimistulemusi rikastanud näiteks intervjuu-põhine uuring riigiasutuste kommunikatsioonijuhtide ja -spetsialistidega. Sotsiaalmeedia kasutust analüüsides tundsin täiendava meetodina puudust sisuanalüüsist, mis oleks aidanud e-kaasamispraktikaid rohkem sügavuti mõista. Samuti oleks sotsiaalmeedia kui potentsiaalse e-kaasamisplatvormi osas aidanud laiemat konteksti mõista intervjuud riigiasutuste sotsiaalmeedia haldajatega.

3.3 Kodeerimisjuhendi moodustamine ja analüüsiprotsess

Käesoleva uuringu kodeerimisjuhendi jaotasin E-riigi Akadeemia poolt läbi viidud uuringu eeskujul kolmeks kategooriaks – informeerimine, konsulteerimine ja koostöö. Kodeerimisjuhendi kategooriad ning nende alla kuuluvad tunnused olen välja toonud ka tabelina (vt Lisa 1). Määratud kategooriate abil andsin kogumikuartiklis ülevaate e-kaasamise arengutest Eesti ühiskonnas ning sotsiaalmeedia rollist Eesti poliitikas. Samuti otsisin kategooriatele tuginedes vastuseid käesoleva magistritöö sissejuhatuses püsitatud uurimisküsimustele.

Kodeerimisjuhendi loomisel tuginesin E-riigi Akadeemia poolt 2012. aastal läbi viidud uuringuraportile „Eesti valitsusasutuste e-kaasamispraktikate analüüs“. Nimetatud samal teemal kirjutatud uuring on tugevalt suunanud minu töö analüüsi ning käesolevat uurimust võib käsitleda E-riigi Akadeemia uuringu jätkuna.

Kodeerimisjuhendi loomisel ajakohastasin ja täiendasin E-riigi Akadeemia uuringu kodeerimisjuhendit vastavalt uutele *online*-trendidele ja arengutele. Kodeerimisjuhendi koostamisel sain teoreetilist tuge ka varasematest Eesti valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüsist (Lepa jt, 2004; PRAXIS ja IBS, 2010) ning kaasamise ja valitsuskommunikatsiooni käsiraamatutest (Hinsberg ja Kübar, 2009; Riigikantselei, 2018). Analüüsi protsessis, mil mõistsin uuringu seiskohalt olulisi tunnuseid selgemalt, kohendasin kodeerimisjuhendit täiendavalt vastavalt erinevatele valimigruppidele.

Valimisse kuulunud riigiasutusi analüüsisin lähtuvalt kõigist kolmest tasandist – informeerimine, konsulteerimine ja koostöö.

Informeerimise tasandi alla kuulusid järgnevad tunnused:

1. Info institutsiooni vastutusala, rolli, peamise tegevusala/tegevusvaldkondade kohta
2. Ametnike nimed ja kontaktandmed teemade/vastutusvaldkondade kaupa
3. Info haldusasutuste/allasutuste jm seotud asutuste kohta; asutuse struktuur
4. Organisatsiooni ja selle allasutuste arengukavad (või viide valitsuse koduleheküljele, kus need on valdkondade/ministeeriumite kaupa esindatud)
5. Eelinfo infopäevade jm ürituste kohta
6. Veebilehe ülesehitus (loogilisus, sarnasus teiste valitsusasutuse veebilehtedega)
7. Antakse teada plaanitavatest (pooleli või menetluses olevatest) otsustest ja/või õigusaktidest
8. Arengustrateegiate lühikokkuvõtted ja selgitused

Eelnevate informatiivsete tunnuste täitmine on eelduseks sellele, et kodanikud oleksid informeeritud vastava riigiasutuse tegevusest ning neil oleks võimalus end asutuse olemusega kurssi viia ja leida infot, kelle poole vastava küsimuse/mure/ettepaneku osas pöörduda. Esimesed neli tunnust (1.-4.) puudutavad üldinfot, mis vastava asutuse veebilehel annavad ülevaate organisatsiooni olemusest, tööst ning seotud ametnikest. Kuues ja kaheksas tunnus viitavad kasutajasõbralikkusele – kas veebilehed on sarnase disaini ja ülesehitusega, millest tulenevalt võib eeldada, et informatsioon on kergema vaevaga ligipääsetav, ning kas arengustrateegia dokumentidest on tehtud lühike ja liigendatud ülevaade, millega erialaspetsiifikaga mitte kursis olevad kodanikud saaksid kerge vaevaga tutvuda. Nii viies kui ka seitsmes informatsioonilise tasandi alla kuuluv tunnus on eelduseks konsulteerimise ja koostöö toimimiseks – selleks, et inimesed saaksid osaleda infopäevadel ja avaldada arvamust otsuste ja õigusaktide kohta, peab nendeni jõudma informatsioon vastavatest võimalusest.

E-riigi Akadeemia (2012) uuringus oli välja toodud, et informatsioonilise tasandi tunnused annavad vastuse sellele, kas veebilehel on informatsioon esitatud sellisel kujul ja moel, et see võimaldab avalikkusel saada ülevaadet käimasolevate otsustusprotsesside kohta ning näha probleeme, alternatiive, erinevaid võimalusi ja lahendusi erinevatele demokraatia küsimustele. Arvan, et antud uurimisküsimus on liialt ambitsioonikas, kuivõrd ainult üks tunnus viitab pooleli olevatele otsustele ning võimalikke probleeme ja lahendusi vastavad tunnused ei ava.

Käesoleva magistritöö juurde kuuluvas kogumikuartiklis täitsid informatsioonilise tasandi tunnused oma eesmärgi, andes ülevaate e-kaasamist soodustavatest teguritest. Uurimisküsimuste kontekstis saan informatsioonilisele tasandile ja seal sisalduvatele tunnustele tuginedes vastuse, mis eeldusi on riigiasutused loonud kodanikele otsustusprotsessides osalemiseks, ning kuidas on

riigiasutuste veebilehtede informatsiooniline tasand arenenud võrreldes 2012. aasta E-riigi Akadeemia uuringuga.

Konsulteerimise tasandi kategooria alla kuulusid järgnevad tunnused:

1. Otselink EIS-ile
2. Otselink osale.ee-le
3. Selgitus kaasamise eesmärkide ja osalusvõimaluste kohta

Kuna kodanikega e-konsulteerimise osas on riik arendanud välja eraldi platvormid, siis riigiasutuste veebilehtedelt ma muid tunnuseid, kui keskkondadele viitamine ning nende töömehhanismide selgitamine, ei leidnud. Nimelt on EIS ehk Eelnõude infosüsteem keskkond, kus igapäeval on võimalik jälgida eelnõude menetlemist, leida otsingu abil infosüsteemis olevaid dokumente, osaleda avalikel konsultatsioonidel ning kommenteerida kooskõlastamisel olevaid dokumente. Osalusveeb osale.ee kohati kattub ja kohati täiendab eelnevat süsteemi: seal on võimalik esitada valitsusele ideid ja ettepanekuid, koguda allkirju oma idee toetuseks, avaldada arvamust töös olevate eelnõude suhtes ning otsida õigusakte või strateegiadokumente.

E-riigi Akadeemia uuringus (2012) oli konsulteerimise tasandi kategooriaga seonduvateks uurimisküsimusteks välja toodud: 1) kas avalik võim esitab avalikkusele küsimusi ühiskondlikult olulistel teemadel ja palub kommentaare õigusaktide eelnõudele, 2) kas võimalikud huvilised saavad anda oma kommentaare esitatud küsimustele, eelnõudele ning 3) kas kommentaaridele ja ettepanekutele antakse perioodiliselt ka tagasisidet. Kuigi konsulteerimise kategooria alla kuuluvad tunnused annavad ülevaate, kas asutused kirjeldatud keskkondadele viitavad, ei saa vastavalt eelnevalt välja toodud tunnustele anda E-riigi Akadeemia (2012) analüüsis esitatud uurimisküsimustele sisulist vastust. Uurimisküsimustele vastamiseks on kirjeldatud keskkondades tarvis teha sisuline analüüs, kodeerimisjuhendi kategooria annab aga ülevaate, kas ja kui süsteemne on e-konsulteerimiskeskondadele viitamine riigiasutuste seas.

Koostöö tasandi ja eraldiseisvate kategooriatena peamiste poliitikute ja erakondade veebisisu analüüsi lõikes saab üldistatult välja tuua järgnevad tunnused:

1. Koduleht või blogi
2. Sotsiaalmeedia keskkonnas (Facebook, Twitter, Youtube, Instagram) esindatus ja jälgijate arv
3. Muud koostöövormid kodulehel/blogis (küsimuste-vastuste rubriik, foorumid, külalisteraamat jne)

4. Muud kanalid kodanikega suhtlemiseks

5. Muud märkused

Sotsiaalmeedia analüüs kuulub koostöö tasandi alla, kuna sotsiaalmeedia võimaluste rakendamine loob võimaluse mitmepoolseks vahetuks kommunikatsiooniks, mis on koostöö toimimise eelduseks. Lisaks sotsiaalmeediale on koostöö tasandi juures toodud välja ka teised koostöövormid nagu näiteks asutusele või konkreetsele arengukavale kodulehe vormi kaudu või mõnel muul moel tagasiside andmine ning kodanike ja riigiasutuste suhtlust võimaldavate rakenduste olemasolu.

E-riigi Akadeemia (2012) uuringus oli koostöö tasandi kategooria uurimisküsimusena sõnastatud, et kas, kui palju ja milliseid näiteid on reaalsest arutelust (foorumites, sotsiaalmeedia keskkondades) kaasatud huvirühmade (üksikisikud, kodanikeühendused) ja avaliku võimu vahel. Kuna teoreetilistele lähtekohtadele tuginedes (Dahlgren, 2015; Bronstein, Aharonu, Bar-Ilan, 2018) on sotsiaalmeedia loonud kodanike, riigiasutuste ning võimuesindajate omavaheliseks kommunikatsiooniks efektiivseid võimalusi, siis soovin koostöö tasandi ning peamistele poliitikutele ning erakondadele kohandatud kategooriatega: 1) anda kogumikuartikli tarbeks ülevaate sotsiaalmeedia kasutamisest ja levikust ning 2) leida vastuse uurimisküsimusele, kas ja milliseid kodanike e-kaasamise väljundeid leiab riigiasutuste, poliitikute ja erakondade sotsiaalmeedia keskkondadest.

Selleks, et tuua näiteid, lisasin koostöö tasandi ning peamiste poliitikute ja erakondade kategooriasse ka ühe avatud kvalitatiivse fikseerimisühiku „muud märkused“. Kvalitatiivseid märkuseid ja tähelepanekuid tegin standardiseeritud kontentanalüüsi käigus ja lõin selle fikseerimisühiku, et leitud tulemusi paremini konteksti seada ning materjali põhjalikumalt analüüsida, kuna ülevaade sotsiaalmeediakontode olemasolust ei anna sisulist vastust e-kaasamise osas.

Üldiselt tõden, et kodeerimisjuhendisse kuulusid tunnused, mis andsid informatiivse, konsulteerimise ja koostöö tasandist küll ülevaate, aga sisulist teavet e-kaasamise ja e-demokraatia olukorra kohta ei andnud. Arvan, et riigitasandil kodanike otsustusprotsessides osalemise analüüsimiseks ei anna kontentanalüüs ammendavat sisendit, isegi kui teha kodeerimisjuhend ümber ning keskenduda tunnustele, mis loovad kodanikele riigi töösse sekkumise võimalusi ja aitavad kodanikel kaasarääkida, vaid otsustusprotsessides osalemise terviklikumaks uurimiseks on tarvilik kontentanalüüsi kombineerida kvalitatiivsete meetoditega.

Esialgse empiirilise uuringu viisin teadusartikli tarvis läbi 2018. aasta veebruaris. 2019. aasta märtsis viisin läbi samadel tingimustel jätku-uuringu, et tuvastada aastaga toimunud arenguid ning täpsustada aasta varem saadud tulemusi. Jätaku-uuringus lisasin kodeerimisjuhendisse ka kolmeastmelise värvikoodi, mille alusel määrasin peamistele sotsiaalmeedia keskkondade fikseerimisühikutele juurde aktiivsuseastme. Aktiivsuseastmeid määrasin kolm: aktiivne konto, mida uuendatakse Facebooki ja Twitteri puhul igal nädalal mitu korda ja Youtube'i puhul viimase kuu jooksul, keskpäraselt aktiivne konto, mida on Facebooki ja Twitteri puhul viimase kuu jooksul mõnel korral ja Youtube'i puhul viimase aasta jooksul uuendatud, ning mitteaktiivne konto, mida pole Facebooki ja Twitteri puhul viimaste kuude jooksul ning Youtube'i puhul viimaste aastate jooksul uuendatud või sisu puudub üldse. Sotsiaalmeediakontode aktiivsuseastme määramine andis võimaluse valimisse kuulunud asutuste ja poliitikute sotsiaalmeedia kasutuse olukorra osas teha kõnekamaid üldistusi.

4. Tulemused

Antud peatükis esitlen uuringu tulemusi, mis artikli spetsiifilise žanri ning mahu piiratuse tõttu kajastust ei leidnud. Lisaks täiendan artiklis välja toodud andmeid 2019. aasta alguses läbi viidud jätku-uuringu tulemustega ning annan ülevaate, mis aasta vältel ja valimisperioodi eel oli tulemustes muutunud.

4.1 Põhiseaduslike institutsioonide, ministeeriumite ja valitsusasutuste veebisisu

4.1.1 Informatsiooniline tasand

E-riigi Akadeemia (2012) „Eesti valitsusasutuste e-kaasamispraktikate analüüs“ oli üks esimesi uuringuid, mis vaatles Eesti põhiseaduslike institutsioonide, ministeeriumite ja valitsusasutuste veebisisu, analüüsides e-kaasamise rakendusvõimalusi. Eelmainitud uuringu tulemusena oli välja toodud, et 2012. aastal ei olnud riigiasutuste veebilehed sarnase stiili ja struktuuriga. Konkreetselt ministeeriumite puhul nenditi E-riigi Akadeemia analüüsis (2012:72), et „iga ministeeriumi veebileht on üksikult võttes väga erineva kasutusloogikaga ja selle tundmaõppimiseks kulub palju aega“. Käesoleva, 2018. ja 2019. aastal läbi viidud uuringuga selgus, et kõikide ministeeriumite (11) ning Vabariigi Valitsuse ja seda toetava Riigikantselei veebilehed olid sarnase stiili ja struktuuriga. Seega saab öelda, et arvestades ministeeriumite veebilehtede ülesehitust ja disaini, oli uuringute vahele jäänud aja jooksul olukord märkimisväärselt paranenud.

Põhiseaduslike institutsioonide (6) veebilehtede stiil ja struktuur oli aga erinev. Kui Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Õiguskantsleri veebilehed olid omavahel võrdlemisi sarnase ülesehitusega, siis Eesti Panga, Riigikohtu ja Riigikontrolli veebilehed olid erinevad. Kasutajamugavuse koha pealt oleks parem, kui riigiasutuste veebilehed oleksid sarnase ülesehituse ja disainiga, kuna see tagab informatsioonilisel tasandil kodanikele võimaluse kiirelt ja kerge vaevaga end erinevate asutuste veebilehtede oleva informatsiooniga vajadusel kurssi viia. Riigikontrolli kodulehel oli huvitava veebilahendusena näiteks võimalus valida kas tumeda või heleda veebivaate tausta vahel. Selle põhjenduseks võib olla inimeste erinev eelistus ja harjumuspära toonide osas, mis on neile keskkonna kasutamiseks ja info saamiseks mugavamad.

2019. aasta märtsis oli 30 analüüsitud valitsusasutuse kodulehtedest täpselt pooltel ehk 15 veebilehel sarnane ülesehitus ja struktuur nagu ministeeriumitel ja Vabariigi Valitsusel.

Ülejäänute veebilehed olid erineva ülesehitus- ja kasutusloogikaga. Eelnevast tulenevalt võib öelda, et erinevate riigiasutuste veebilehtede ülesehitus on muutunud sarnasemaks ja seega kasutajasõbralikumaks, luues kodanikele võimaluse end kergema vaevaga riigiasutuste ja nende tegevusega kodulehe kaudu kurssi viia. Küll aga ei ole kõik veel ühtselt sarnasel platvormil ning edaspidi võiksid ka ülejäänud põhiseaduslikud institutsioonid ja valitsusasutused järgida veebilehe ülesehituses sarnaseid põhimõtteid ja stiili.

Käesoleva magistritöö uuringu tulemusel oli kõikide analüüsitud riigiasutuste kodulehtedel välja toodud info institutsiooni vastutusala ja peamise tegevusala või tegevusvaldkondade kohta. Lisaks oli Vabariigi Valitsuse, kõikide põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumite veebilehtedel välja toodud nii organisatsiooni enda struktuur kui ka olemasolu korral info haldusasutuste, allasutuste ja muude seotud asutuste kohta. Organisatsiooni struktuuri ja seotud asutuste kohta käiv info oli avaldatud ka 28 valitsusasutuse veebilehel, 2 valitsusasutusel (Välisluureamet, Andmekaitse Inspektsioon) antud infot otseselt veebis ei olnud. Teave Välisluureameti koosseisust ja struktuurist on riigisaladus, Andmekaitse Inspektsioon viitas oma kodulehel aga Riigi Teatajas välja toodud Andmekaitse Inspektsiooni põhimäärusele ja koosseisule, kus institutsiooni struktuuri ja struktuuriüksuste põhiülesandeid määrav peatükk ja paragrahvid olid kehtetud. Seega võib eeldada, et seadusega enam Andmekaitse Inspektsiooni koosseis ja struktuur pole määratletud, kuid kodulehel pole välja toodud struktuuri, kuidas käesoleval hetkel töö on korraldatud.

Riigiametnike nimed ja kontaktandmed vastutusvaldkondade või teemade kaupa olid avalikult veebilehel kirjas kõikide ministeeriumite, Vabariigi Valitsuse ning põhiseaduslikest institutsioonidest Riigikogu, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri, Riigikontrolli ja Riigikohtu kodulehtedel. Eesti Panga veebilehel olid välja toodud vaid asutuse üldkontaktid. Ka valitsusasutuste veebilehtedest enamikul (27) olid ametnike nimed ja kontaktandmed avalikult valdkondade kaupa välja toodud. Ametnikke ei olnud esile toodud Kaitsepolitsei ja Välisluureameti kodulehtedel, kuna tegemist on asutustega, mille tegevus on osaliselt või täielikult riigisaladus, ning Statistikaamet oli oma veebilehe üles ehitanud nii, et ametnike kontakte saab otsida otsingusõna (nime või ametinimetuse) järgi, aga loendit võimalikest ametinimetustest veebilehel loodud ei olnud. Eelnevast tulenevalt võib väita, et üldiselt on riigiasutused oma ülesehituses avatud ja läbipaistvad ning soodustavad kodanike ja riigiametnike omavahelist suhtlust. Pessimistlikumaks järelduseks võib olla ka see, et enamik

riigiasutustest järgib neile seadusega pandud kohustust, et ametnike nimed ja kontaktandmed peavad veebilehel avalikud olema.

Kui institutsiooni vastutusala ja tegevusvaldkondade, haldusasutuste ja asutuste struktuuri ning ametnike kontaktandmete kohta käiva info leidis riigiasutuste kodulehtedelt üles võrdlemisi kerge vaevaga, siis arengukavade või -strateegiate või nendele suunavate linkide otsimine oli asutuste veebilehtede lõikes aja- ja energiamahukam ettevõtmine. Käesoleva uurimuse tulemusel leidsin, et kõikide ministriumite veebilehtedele olid lisatud institutsiooni ja selle allasutuste arengukavad ning samuti oli antud arengustrateegiatest üldjuhul ka selgitav lühikokkuvõte. Näiteks Vabariigi Valitsuse veebilehel oli kokkuvõtlikult küll selgitatud neid arengukavasid, mis on veel arutlusel, kuid juba vastuvõetud arengustrateegiate lühikokkuvõtteid välja toodud ei olnud. Riigikogul, Vabariigi Presidendil ja selle juurde kuuluval Vabariigi Presidendi Kantseleil ning Õiguskantsleril arengukavasid või -strateegiaid nende põhiseadusliku institutsionaalse eripära tõttu ma ei tuvastanud. Küll oli aga arengukava ja selle lühikokkuvõtte ja selgitus välja toodud Eesti Panga veebilehel. Riigikohtu lehel tuvastasin vaid aegunud (2013-2016 aastate) arengukava ning uuemat arengukava ei leidnud ma ka internetiavarustest. Valitsusasutuste veebilehtedel oli 19 ehk 63% valimisse kuulunutest võimalik tuvastada viidet arengukavale või -strateegiale. Neist 9 olid veebilehel välja toonud ka arengukava või -strateegia lühikokkuvõtte või selgituse, kelles kolm olid seda teinud graafilisel ja/või liigendatud ülevaatlikul kujul. Päästeamet oli oma kodulehel selgitanud ameti strateegiat näiteks Youtube'i videona, kus arengustrateegiat selgitavat teksti illustreerisid kiirenduse peal valmivad joonistused. Arvan, et loovamad lahendused nagu näiteks Youtube'i video kujul arengukava esindamine on kasutajasõbralikum ja täidab informatiivset eesmärki paremini kui arengukava täisteksti link või alla laaditav fail. Loovama lahenduse loomise tarvis tuleb arengukava (ja üleüldse dokumendi) sisu lihtsalt lahti mõtestada, et seda siis selgel ja haaraval viisil kodanikele edasi kommunikeerida.

Ministriumite veebilehtedest 9 tõid nädala kaupa välja ka eelinfo, mis kajastas erinevaid ametnike kohtumisi ja üritusi. Siseministriumi veebilehel oli eelinfo välja toomise võimalus olemas, aga esilehel oli nii 2018. kui ka 2019. aastal resoluutselt kirjas, et „eelinfot ei ole“. Justiitsministriumi veebilehel polnud eelinfo välja toomise rakendust seadistatud. Sotsiaalministrium tõi lisaks nädala eelinfole oma veebis välja ürituste sektsiooni, kus oli kodanikele suunitletud informatsioon erinevate taotlusvoorude toimumisaja jm kohta. Arvan, et seda võib pidada eeskujulikuks ja kodanikusõbralikuks lahenduseks, kuidas kodanikke riigiga

suhtlemise protsessides toetada. Ainult Justiitsministeerium oli oma veebilehel presenteerinud uut informatsiooni ministeeriumi õigusloomes, viidates sellele eraldi jaotisena pealehel.

E-riigi Akadeemia (2012) analüüsis oli kokkuvõtlikult välja toodud, et riigiasutuste veebilehed tundusid olevat suunatud pigem valdkonnaspetsialistidele ja meediale kui laiemale avalikkusele. Käesoleva magistr töö uuringule tuginedes julgen väita, et 7 aastat hiljem täidavad riigiasutuste veebilehed oma rolli informatsioonilisel tasandil peamiste e-kaasamist soodustavate keskkondadena ka kodanikele, kuivõrd riigiasutuste kodulehtedele on kokku koondunud kasutajasõbralikul moel peamine informatsioon, et olla kursis asutuse eesmärkide ja selle tegevusvaldkondade ning neid iseloomustavate ja reguleerivate asjaoludega.

4.1.2 Konsulteerimise ja koostöö tasand

Vabariigi Valitsuse ja kõikide ministeeriumite veebilehtede menüüs on välja toodud eraldi info kaasamise ja osalemise kohta, kus on selgitatud, mida tähendab kaasamine, kuidas otsustusprotsess toimib ja kust saada infot, et osaleda. Muuhulgas on kaasamise ja osalemise alalehtedel viidatud mõjude hindamise metoodikale, mis toetab valitsuse otsuste kvaliteeti ja läbipaistvust, kaasamise heale tavale, mille näol on tegemist soovitude kogumiga riigiasutustele, ning poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi ülevaatlilikule selgitusele. Lehtedel on viidatud ka valitsuse tegevusprogrammi ja ministeeriumite tööplaani ülevaatele. Osaluskanalitena on välja toodud osalusveeb osale.ee, eelnõude infosüsteem (EIS) ja veebileht rahvaalgatus.ee. Ühe osalusviisina on nimetatud ka teisi kanaleid (blogi, sotsiaalmeedia jm), mille kirjelduses on selgitatud, et iga ministeerium on välja töötanud omad viisid, kuidas osapooli kaasata. Näidetena saab välja tuua sotsiaalministeeriumi ajaveebi, kus saab tutvuda riigi tervise, sotsiaalala, töö ning võrdõiguslikkuse teemadega või Rahandusministeeriumi hallatava Rahablogi, kus selgitavad Rahandusministeeriumi spetsialistid rahakoti hoidmise, täitmise ja planeerimise küsimusi.

Ka Riigikogu veebis on eraldi leht „Rääkige kaasa!“, kus on selgitatud, kuidas on võimalik osalusprotsessides kaasa lüüa. Kõige kindlamaks viisiks, et midagi muuta, nimetatakse Riigikogu lehel ise käte külge panemist ja huvigrupi, erakonna või mõne muu organisatsiooniga liitumist. Ühtlasi julgustatakse Riigikogu lehel kodanikke esitama ettepanekuid Riigikogu liikmetele, fraktsioonidele või komisjonidele, võttes parlamendiliikmetega meili või sotsiaalmeedia teel ühendust, ning esitama ettepanekuid eelnõude kohta. Samuti on selgitatud, mida kujutavad endast teabenõue, selgitustaotlus, märgukiri ja kollektiivne pöördumine ning on märgitud, et neist kolme viimasega on võimalik ka Riigikogu poole pöörduda. Teiste põhiseaduslike institutsioonide ja valitsusasutuste veebilehtedel kaasamist ja osalemist kajastavat informatsiooni ma ei tuvastanud.

Välja toodud informatsioon ministeeriumite, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu lehel on minu hinnangul aga ammendav, ülevaatlik ja kodanike osalusvõimalusi toetav.

Vabariigi Valitsuse ja kõikide ministeeriumite veebilehtede esilehed sisaldavad ka eraldiseisvat jaotist, kus on viidatud asutuse ametlikele sotsiaalmeediale ja Riigikantselei poolt hallatavatele e-kaasamise platvormidele Osale.ee ja Eelnõude infosüsteem (EIS). Põhiseaduslike institutsioonide veebilehtedel sellist jaotust ei ole ning valimisse kuulunud 30 valitsusasutusest on eelnevalt kirjeldatud jaotis kahel – Keskkonnaametil ja Keskkonnainspeksioonil. Küll aga ei juhata Keskkonnainspeksiooni kodulehel jaotises sotsiaalmeedia keskkondade ikoonid vastavatele lehtedele, otsingumootoripõhise uuringu tulemusel puudub Keskkonnaametil esindatus Twitteris, Youtube'is ja Flickr'is, mis veebis välja toodud, ning samuti on ikoonide kirjelduses viidatud valitsusele, mitte Keskkonnainspeksioonile endale, mis tekitab küsimuse, kas tegemist on Vabariigi Valitsuse lehelt kopeeritud ning sisuliselt läbi mõtlemata elemendiga antud asutuse veebilehel. Kuigi Vabariigi Valitsusel Flickr konto interneti otsingu põhjal puudub, võis see keskkond kunagi varem kasutusel olla.

Muude koostöövormidena on 8 ministeeriumite veebilehtedel olemas vorm, mille kaudu on võimalik esitada küsimusi ja ettepanekuid ning soovitada teavet. Etteantud vormi ei tuvastanud ma Keskkonnaministeeriumi ja Siseministeeriumi veebilehelt, Välisministeeriumi veebis oli kirjas, et vorm on hetkel suletud. Ühtlasi oli kõikide ministeeriumite veebilehtedel kirjas selgitus erinevate infopäringu tüüpide – teabenõue, selgitustaotlus, märgukiri – kohta ja neile vastamiseks kuluv aeg. Põhiseaduslikest institutsioonidest oli Riigikontrolli veebilehel selgitatud, et „Riigikontroll ei osuta küll otseselt avalikke teenuseid ega teeninda elanikke, kuid meie nagu mis tahes muu Eesti riigiasutuse poole saavad pöörduda teabenõude, märgukirja ja selgitustaotlusega loomulikult kõik – nii eraisikud kui ka asutused ja organisatsioonid“. Sarnaselt talitasid ka Õiguskantsler ja Riigikohus. Eesti Panga kodulehel oli välja toodud kalender, kunas toimuvad pressikonverentsid ja infotunnid, veebilehelt leidis vastuvõtule registreerimise vormi, Eesti Panga meenete e-poe, küsimuse esitamise võimaluse ning KKK (korduma kippuvate küsimuste) alalehe. Vabariigi Presidendile oli veebilehe kaudu võimalik kirjutada ning samuti oli olemas kaardirakendus, mis kajastas presidendi välis- ja sisevisiite. Riigikogu veebilehel oli üleskutse asutust külastada.

Analüüsitud 30 valitsusasutusest 20 rakendasid oma veebilehel muid koostöövorme. Neist levinumad olid teabenõude ja infopäringu edastamise, tagasiside andmise, vastuvõtuoja broneerimise ning uudis- või infokirja tellimise võimalus. Keskkonnaamet oli oma veebis välja

toonud, et saadavad kõigile, kes on ametiga suhelnud, rahulolu-uuringu. Maksu- ja Tolliamet palusid tagasisidet kahele erinevale meilile – kiitus@emta.ee või kaebus@emta.ee. Innovaatilise veebilehepõhise e-kaasamisvahendiga paistis silma Statistikaamet, kelle kodulehel on võimalik suhelda virtuaalse assistendi Itiga, mis kujutab endast juturobotit, andes programmeeritud vastuseid kodanike levinumatele küsimustele ja infopäringutele. Itiga sai suhelda, kirjutades küsimuse või valides välja pakutud teema etteantud menüüst. Kui robot Iti küsimusest või kirjutatust aru ei saa, küsib Iti, kas on tarvis ühendada klienditoega. Kokkuvõtvalt võib öelda, et riigiasutused on veebis rakendanud erinevaid võimalusi, et anda kodanikele võimalus ühendust võtta, arvamust ja ettepanekuid avaldada ning tagasisidet anda.

4.1.3 E-osalemise võimalused riiklikul tasandil

Alates 2011. aastast on Vabariigi Valitsuses kasutusel Eelnõude infosüsteemi (EIS) töökeskkond, kus toimub dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine, valitsusele ja Riigikogule esitamine ning avalik konsultatsioon. Infosüsteemi avalehel on välja toodud, et „EISi kaudu on igapäev võimalik jälgida eelnõude menetlemist, leida otsingu abil infosüsteemis olevaid dokumente, osaleda avalikel konsultatsioonidel ning kooskõlastamisel oleva dokumendi kohta kommentaar esitada“ (EIS avaleht, 2019). EISile täiendavalt haldab Riigikantselei ka osalusportaali osale.ee, mille kaudu saavad kodanikud esitada valitsusele oma ettepanekuid ja anda tagasisidet avalikule konsulteerimisele esitatud eelnõude kohta. Seega on seadusandlikud e-osalusvõimalused suunatud konkreetsetesse keskkondadesse ning Vabariigi Valitsus viitab ka oma veebilehel istungite kommenteeritud päevakorras eelnõude osas lingina EIS-ile.

Portaalide kaudu on võimalik osaleda kahel moel: 1) osalusportaalil registreerunud kasutajana teha enda ettepanekuid ja anda kommentaare avalikule konsultatsioonile esitatud eelnõudele või 2) logida EISis ID-kaardiga sisse ning esitada eelnõude asutustevahelise kooskõlastuse etapil valminud eelnõu kohta ettepanekuid. Kuivõrd tegemist on kahe erineva liigendamata keskkonnaga, mille funktsioonid osaluse osas kattuvad, nenditakse E-riigi Akadeemia (2012) uuringus, et e-kaasamise peamiseks keskkonnaks on pigem EIS kui osalusportaal. Lisaks oli E-riigi Akadeemia (2012) uuringus nenditud, et osalusportaalil on väike kasutegur, tehnilised vajakajäämised ning vähene tuntus.

Uurides 2019. aasta märtsis keskkondade kasutajaaktiivsust, nähtub, et osalusportaalil on viimane aramusavaldus avalikule konsultatsioonile esitatud ettepaneku osas postitatud 2018. aasta novembris ning enne seda 2016. aasta aprillis ja sellele eelnevalt 2015. aastal. Uusi ideid on käesoleval, 2019. aastal esitatud kolm, millest ühele on riigiasutuse esindaja poolt vastatud. Ideede

üle on hääletanud paar inimest ning arutelu ideede all ei esine. Ka EISis ei nähtu kodanike või ühenduste poolt suurt kasutajaaktiivsust eelnõude kommenteerimisel ja ettepanekute esitamisel. Seega võrreldes 2012. aasta E-riigi Akadeemia uuringu tulemustega 2019. aastal e-kaasamisplatvormide osas paranemismärke ei ole.

E-riigi Akadeemia (2012) uuringus oli välja toodud soovitus, et Riigikantselei ei peaks piirduma üksnes tehnoloogilise keskkonna pakkumisega, vaid tegelema sihikindla avalikkuse informeerimisega EISi ja osalusveebi olemasolust ja kasutamisevõimalustest. 2016. aasta lõpus ilmus Riigikantselei uudis, et Eelnõude infosüsteem sai olulisi uuendusi ning ühe olulisema täiendusena on välja toodud võimalus lisada teavitusi, mille abil saab poliitikakujundamise varases etapis teha kättesaadavaks info eelnõu või muu küsimuse väljatöötamise alustamise ja menetluse kohta, et soovijad saaksid selles varakult osaleda (Tiimus, 2016). Hoolimata uuendustest ei ole käesoleval hetkel võimalik aga väita, et kodanikud EISis või osalusportaalil riigi tasandi otsustusprotsessides aktiivselt kaasa räägiksid.

Käesoleva uuringu esimeses etapis, 2018. veebruaris oli Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumite veebilehtedel osalusvõimalustena viidatud vaid kahele eelnevalt mainitud keskkonnale – EIS ja osale.ee. 2019. aasta märtsikuu jätku-uuringuga tuvastasin Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumite veebilehtedelt täiendavad osalusvõimalusi, eelkõige arengukavade koostamises kaasärääkimiseks. Rahandusministeeriumi veebilehel oli selgitatud, et aastal 2020 lõpeb Eestis ligi paarkümmend valdkondlikku arengukava ning ka senine Euroopa Liidu toetuste jagamise periood. Selleks, et anda poliitikakujundajatele ja otsustajatele ühine nägemus ja suund riigi arengust, veavad Riigikantselei ja Rahandusministeerium eest pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ koostamist, mille valmimine on planeeritud 2020. aasta alguses. Lisaks Riigikantselei veebilehele, kus on olemas informatsioon „Eesti 2035“ arengukava koostamise arengutest, toimunud ja eesootavatest üritustest ning oma arvamuste avaldamiseks küsimustiku täitmiseks, on ka mitmed ministeeriumid oma veebilehel välja toonud koostamisel olevad arengukavad ning võimalused nende osas kaasa rääkida. Analüüsitud ministeeriumitest 7 olid oma veebis välja toonud alajaotuse „kaasav poliitikakujundamine“, kus olid kirjeldanud plaanitavaid arengukavasid või seadusemuudatusi ja -uuendusi, uute kontseptsioonide koostamist, vormide kehtestamist jm ning nende loomisprotsessides osalemise võimalusi. Kaasavat poliitikakujundamist ei olnud välja toodud Välisministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitseministeeriumi ning Siseministeeriumi veebilehtedel. Kaasamisprotsessi edu kohta saab järeldusi teha aga alles pärast töös olevate arengukavade jm kinnitamist.

4.1.4 Riigiasutuste sotsiaalmeedia kasutus

Sotsiaalmeedia kuulub e-kaasamise rakendamises koostöö tasandi alla, kuna sotsiaalmeedia rakendamine loob võimaluse mitmepoolseks vahetuks kommunikatsiooniks, mis on koostöö toimimise eelduseks. E-riigi Akadeemia (2012) uuringus oli märgitud, et riigiasutuste veebilehed ei viidanud seitsme aasta tagusel analüüsiperioodil läbivalt asutuste ametlikele sotsiaalmeediakontodele. Kokkuvõtlikult soovitati nimetatud uuringus (2012) riigiasutustel mitte avada uusi sotsiaalmeediakontosid, kuna see ei ole viis, kuidas kodanikke riigi tasandil otsustusprotsessidesse kaasata. Käesoleva, 2018. ja 2019. aastal aset leidnud uurimusega selgus aga, et nii kõik ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid kui ka valitsusasutused viitavad oma veebilehel peamistele ametlikele sotsiaalmeedia keskkondadele. Küll aga kinnitas käesolev uuring E-riigi Akadeemia (2012) analüüsis välja toodud tulemust, et riigiasutused pakuvad oma veebilehel üldinfot asutuse ja selle toimimise kohta, aga suhtlemiseks suunavad kodanikke pigem e-kaasamise platvormidele või ametlikele sotsiaalmeediakontodele.

Tabel 1. Valitsusasutuste ja ministeeriumide esindatus sotsiaalmeedia keskkondades 2019. aastal

Sotsiaalmeedia keskkond	Valitsusasutuste esindatus (n=30), 2019 %	Ministeeriumite esindatus (n=11), 2019 %
Facebook'i konto	25 (83%)	11 (100%)
Twitter'i konto	11 (37%)	7 (63%)
Youtube'i konto	21 (70%)	11 (100%)
Muu sotsiaalne meedia (Instagram, SlideShare, Flickr, blogi jm)	11 (37%)	9 (82%)

Eelnevalt välja toodud tabel ilmestab valimisse kuulunud valitsusasutuste ja ministeeriumide esindatust sotsiaalmeedia keskkondades. Nimelt selgus käesoleva uurimuse käigus, et kõikidel ministeeriumitel on ametlik Facebooki lehekülg, mida uuendatakse korrapäraselt ja aktiivselt

vähemalt mõnel korral nädalas (vt Tabel 1). Aktiivne Facebooki lehekülg on ka Vabariigi Valitsusel ja Riigikantseleil (Facebookis on leht nimega Stenbocki maja), Riigikogul ja Vabariigi Presidendil. Lisaks eestikeelsele Facebooki lehele on Vabariigi Valitsusel ka venekeelne Facebooki leht. Põhiseaduslikest institutsioonidest on oma Facebooki leht ka Riigikontrollil, kuid selle aktiivsus oli keskpärane, kuna uuendusi ilmub kanalis mõned korrad kuus. Valimisse kuulunud 30 valitsusasutusest 25 omavad ametlikku Facebooki lehte. Neist 21 lehte on iganädalaselt aktiivselt hallatud ja 4 lehte keskpäraselt mõned korrad kuus.

Ministeeriumitest on jälgijate arvu poolest kõige populaarsem Välisministeeriumi Facebooki leht, mida 2019. aasta aprillis jälgis 19 138 inimest. Selle põhjenduseks võib olla asjaolu, et Välisministeerium haldab oma Facebooki lehte nii eesti kui ka inglise keeles, postitades vahel ühes, vahel teises, vahel ka mõlemas keeles. Seega kuuluvad Välisministeeriumi jälgijate hulka potentsiaalselt ka võõramaalased, kes on Eesti poliitikast ja käekäigust huvitatud. Populaarsuselt järgmine oli ministeeriumite Facebooki lehtedest Haridus- ja Teadusministeerium, kelle lehte jälgis 2019. aasta aprillis 17 792 inimest ning kelle Facebooki sisu paistab silma jälgijate aktiivse kaasamisega, kutsudes üles konkursitel kaasa lööma, ideekorjesse panustama, oma arvamust avaldama jne. Põhiseaduslikest institutsioonides ja ühtlasi kogu valimist oli kõige suurema jälgijaskonnaga Eesti Vabariigi presidendi Kersti Kaljulaidi Facebooki leht, mida jälgis 2019. aasta aprillis 59 272 inimest. Viimast selgitab presidendi kui riigi peamise esindaja roll. Valitsusasutustest oli 2019. aasta aprillis kõige suurema, 49 738 jälgijate arvuga leht Päästeametil ning populaarsuselt järgnes Politsei- ja Piirivalveamet 48 468 jälgijaga. Eelnevalt mainitud valitsusasutuste edu võib peituda sellest, et tegemist on institutsioonidega, mis on kõikidele kodanikele üldjuhul igapäevaselt tuntud, nende asutuste ametnikud aitavad lahendada igapäevaselt kodanike probleeme ja muresid ning nende toimimise aluseks on kodanike usaldusväärsus. Lisaks tundub nii Päästeameti kui ka Politsei- ja Piirivalveameti kommunikatsioon Facebooki lehel strateegiline, kaasav ja kodanikke kõnetav.

Kõikide valimisse kuulunud riigiasutuste sotsiaalmeedia läbivaks jooneks oli ühelt poolt asutuse vabadest töökohtades informeerimine ning aktiivne uute töötajate värbamistegevus ning teiselt poolt praeguste töötajate kaasamine Facebooki lehe sisu loomesse, presenteerides nende tegemiste kaudu asutust hea tööandjana. Samuti hoiavad riigiasutused Facebookis oma jälgijaid postitustega kursis erinevatest toimunud kohtumistest, üritustest, külastustest jm. Ühe eeskujuliku e-kaasamise võimalusena saab riigiasutuste ametliku Facebooki lehtede kasutusest näitena välja tuua Tööinspektsiooni, kus korra kuus vastavad Tööinspektsiooni juristid

Facebooki lehel kommentaarides kõikidele konkreetse teemavaldkonnaga (näiteks puhkused, töösuhte ülesütlemine, lapsehoolduspuhkuse ja koondamisega) seotud küsimustele. Sotsiaalministeerium jäi oma Facebooki sisuga silma rohkete emotikonide kasutamise ja graafilise sisu presenteerimisega.

Twitteri kontot ei ole 2019. aasta märtsikuu seisuga ministeeriumitest vaid Maaeluministeeriumil ja Kultuuriministeeriumil. Ametlikku Twitteri kontot omavatest ministeeriumitest 4 haldavad seda aktiivselt iganädalaselt, 2 keskpäraselt ehk mõned korrad kuus ning 3 kontot on mitteaktiivsed ehk neid pole vähemalt aasta aega uuendatud. Ka Vabariigi Valitsusel, Eesti Presidendil (Kersti Kaljulaid) ning Eesti Pangal on aktiivne Twitteri konto. Vabariigi Valitsusel on lisaks eestikeelsele kontole ka eraldi ingliskeelne. Riigikogu Twitteri konto kasutamine on keskpärane ning Riigikontrollil on küll Twitteri konto, kuid seda pole viimase aasta jooksul uuendatud. Valitsusasutustest on Twitteri konto 11-l ehk 37% valimisse kuulunutest. Neist aktiivselt hallatav oli aga vaid 3 kontot, 6 olid keskpärase aktiivsusega ning 2 mitteaktiivsed.

Kõige populaarsem aktiivne Twitteri konto on Eesti Vabariigi Presidendil Kersti Kaljulaidil, kelle säutse jälgib 2019. aasta aprilli seisuga 59 272 inimest. Kontole tehtavad postitused on ingliskeelsed ning populaarsuse põhjuseks võib olla presidendi kui riigiesindaja roll. Populaarsuselt järgmine oli Välisministeeriumi (Estonian MFA) ingliskeelne Twitteri konto, millel oli analüüsi hetkel 37 435 jälgijat ning seejärel Vabariigi Valitsuse (Estonian Government) ingliskeelne konto 13 615 jälgijaga. Üldiselt olid riigiasutuste ingliskeelsed Twitteri kontod aktiivsemad ja populaarsemad kui eestikeelsed, mille põhjuseks võib olla antud sotsiaalmeedia platvormi kaudu pigem välismaise kui koduriigi auditooriumini jõudmine.

Ka Youtube'i platvorm on kõigil 11 ministeeriumil olemas (vt Tabel 1). 2019. aasta märtsis uuringu tulemusel olid 7 kontot aktiivsed ehk neid oli viimaste nädalate jooksul uuendatud ning 4 keskpäraselt aktiivsed ehk neid oli viimaste kuude jooksul uuendatud. Eesti Panga Youtube'i konto oli aktiivne ning Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli ja Riigikohtu Youtube'i kontod olid keskpäraselt aktiivsed. Väga aktiivselt kasutavad Youtube'i keskkonna võimalusi kodanike e-kaasamisel Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu kontod. Nimelt saavad kodanikud vaadata ValitsuseUudised kanali vahendusel samaaegselt või hiljem järgi valitsuse pressikonverentse ning Riigikogu kanali vahendusel samaaegselt või hiljem järgi Riigikogu istungeid, infotunde, Riigikogus kõlanud sõnavõtte, Riigikogu juhatuse pressikonverentse ja muud. Valimisse kuulunud valitsusasutusest 21-l ehk 70% oli olemas ametlik Youtube'i kanal.

Neist 9 olid aktiivsed ehk uus video oli lisatud viimase kuu jooksul, 9 keskpäraselt aktiivsed ehk video oli lisatud eelnevate kuude jooksul ning 3 olid mitteaktiivsed ehk sinna ei olnud üle aasta uut sisu postitatud. Üldiselt keskendusid valitsusasutuste Youtube'i kanali sisud millegi selgitamisele, teadlikkuse tõstmisele või oli tegemist kampaania korras loodud videotega. Aktiivse sisutootjana jäi silma Kaitseliit, kus postitatakse iga nädal erinevaid temaatilisi lühivideoid.

Muude kanalitena, mida riigiasutused e-kaasamise rakendamiseks ja kodanikega veebivõimalusi kasutades kontaktis olemiseks kasutavad, on peamiselt ajaveeb, blogi, virtuaalne ajakiri või eraldi veebikeskkond, sotsiaalmeedia platvorm Instagram, fotode ja videote hoidmiskeskond Flickr ja presentatsioonide jagamiskeskond Slideshare. Eesti 11 ministeeriumist 9 kasutasid kodanikeni jõudmiseks ja oma tegevuse kajastamiseks täiendavaid kanaleid (vt Tabel 1), vaid Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi puhul ei tuvastanud ma eelpool välja toodud kanalitele täiendavate võimaluste rakendamist. Analüüsi perioodil oli 6 ministeeriumil ajaveeb, blogi või võrgukeskkonnas ilmuv ajakiri, 4 talletavad albumeid ja fotosid keskkonnas Flickr, 2 ministeeriumil on Instagrami konto, üks kasutab Slideshare keskkonda ning üks kasutab voldikute ja teatmikute avalikuks üleslaadimiseks ISSUU keskkonda. Ametlik Instagrami konto on nii Vabariigi Presidendil (Kersti Kaljulaid) kui ka Vabariigi Presidendi Kantseilil (kadrioru_kaamera). Riigikontroll ja Eesti Pank peavad blogi. Valitsusasutustest kasutavad lisaks eelmainitud põhikanalitele täiendavaid kanaleid 11 asutust. Instagrami konto on 8 erineval valitsusasutusel, sealjuures Politsei- ja Piirivalveametil on Instagrami kontosid kaks – üks konto (eesti_politsei) keskendub Politsei- ja Piirivalveameti töö kujutamisele ning teine konto (eesti_politseikoerad) teenistuskorte ja nende töö ning tegemiste kajastamisele. Huvitav oli täheldada, et teenistuskorte tegemisi jälgis analüüsi hetkel rohkem kui kaks korda (8433 jälgijat) rohkem inimesi kui Politsei- ja Piirivalveameti tööd (4135 jälgijat). Blogid või ajaveebid olid 6 valimisse kuulunud valitsusasutustest, kolm kasutasid fotokeskkonda Flickr ja üks presentatsioonide jagamise keskkonda Slideshare. Tööinspektsioonil oli koostöös terviseameti ja Sotsiaalministeeriumiga välja töötaud tööelu portaali, kus inimestele kasutajasõbralikul ja selgel moel erinevaid tööhõivega seonduvaid aspekte selgitatakse.

Eelnev ilmestab, et Eesti riigiasutused on vastu võtnud ja aktiivselt rakendanud oma igapäevatöös uue meedia võimalusi. Üldpilti ilmestab, et erinevaid sotsiaalmeediakontosid hallatakse aktiivselt, üldjuhul iga nädal mitu korda, ning sisu presenteeritakse sotsiaalmeedia stiilile kohaselt, mis tagab ühtesulandumise kodanike poolt laialt kasutatud inforuumi. Küll aga ei ole sotsiaalmeedia üldiselt

kasutusel kodanikega otseselt otsustusprotsessides koostöö saavutamiseks, vaid pigem on need riigiasutuste poolt kasutusel interaktiivsete kanalitena, mille kaudu anda tagasisidet asutuse tegevusest ja värvata uusi töötajaid.

4.2 Poliitikute veebisisu

2018. aasta alguses selgus 55 peamise poliitiku veebisisu analüüsi tulemusel, et peaaegu kõik valimisse kuulunud poliitikud (52 poliitikut ehk 95%) olid esindatud sotsiaalmeedia platvormil Facebook. Facebooki profiil¹ oli 47 ehk 85% valimisse kuulunutest ning rohkem kui pooltel (53%) ehk 29 poliitikul oli omanimeline Facebooki leht². Nii profiil kui ka omanimeline Facebooki leht oli 24 ehk 44% valimisse kuulunud poliitikutest (vt Tabel 2).

Aasta hiljem läbi viidud jätku-uuringus oli poliitikute esindatuse protsent Facebookis samaväärne aastataguse seisuga. Nimelt oli jätkuvalt 95% ehk 61 valimisse kuulunud poliitikutest Facebooki profiil või leht ning kolmel poliitikul – Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esimehel Krista Arul, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni aseesimehel Kalvi Kõval ja rahanduskomisjoni esimehel Mihhail Stalnuhhinil - oma nime alt hallatav esindatus nimetatud sotsiaalmeedia keskkonnas puudus. Valimisse kuulunud 64 poliitikust oli Facebooki profiil 55 poliitikul (86%), mis tähendab, et valimisse kuulunud poliitikute Facebooki profiilide olemasolu suurusjärg oli samaväärne aasta varasema ajaga. Neist 39 ehk 71% profiili oli 2019. aasta alguses aktiivne ning kasutaja postitas pidevalt päevakajalist (poliitilist) sisu. Profiili aktiivsus oli keskpärane 11 poliitikul. See tähendab, et poliitik postitas oma profiilile korra kuu või veelgi vähema jooksul või mitte poliitikaga seotud teemadel või poliitiku profiilil oli näiteks päevakajaline sisu, kuid ta ei postitanud seda ise, vaid keegi teine oli ta oma postituses ära märkinud ja nii tema kontole enda nime alt sisu loonud. Neljal poliitikul oli Facebooki profiil, kuid see oli mitteaktiivne, mis tähendab, et profiil oli olemas, kuid sinna polnud lisatud avalikkusele nähtavat sisu või ei olnud avalikkusele nähtavat sisu aastate jooksul uuendatud. Elavate seast lahkunud poliitikul oli siiani Facebooki profiil, kuid sellel oli märke „remembering“ (mälestades).

2019. aasta alguses oli omanimeliste Facebooki lehtede arv poliitikute seas märkimisväärselt tõusnud – kui aasta varem oli omanimeline Facebooki leht 53% valimist ehk 29 poliitikul, siis 2019. aasta alguses 64% valimist ehk 41 poliitikul. Üks valimisse kuulunud poliitik oli omanimelise Facebooki lehe kustutanud ning 6 poliitikut, kes kuulusid ka esialgsesse valimisse,

¹ Facebooki profiil on isikupõhine ning üldiselt personaalseks kasutamiseks, et suhelda oma tuttavatega.

² Facebooki leht on avalikkusele suunitletud funktsioon, mis on mõeldud organisatsiooni, persooni vm kuvandi loomiseks ja jälgijaskonna kasvatamiseks.

olid aastapikkusel perioodil omale Facebooki lehe loonud. Poliitikute omanimelistest Facebooki lehtedest 28 ehk 68% olid aktiivsed, mis tähendab, et uut sisu ilmus mitmel korral nädalas. Facebooki lehte omavatest poliitikutest 11 aktiivsus oli keskpärane ehk haldaja küll postitas mõne aja tagant uut informatsiooni, kuid ei teinud seda regulaarselt. Kahe poliitiku Facebooki leht oli küll olemas, aga nende taandumisega poliitikast oli ka leht jäänud mitteaktiivseks. Neljal valimisse kuulunud poliitikul oli eraldi nii eesti- kui ka venekeelne omanimeline Facebooki leht.

Kõige suurema jälgijate arvuga Facebooki leht oli valimisse kuulunutest Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esimehe ja endise töö- ja tervishoiuministri Jevgeni Ossinovski eestikeelne leht, mida 2019. aasta märtsis jälgis 8154 Facebooki kasutajat. Täiendavalt on Jevgeni Ossinovskil ka venekeelne omanimeline Facebooki leht, mida analüüsi hetkel jälgis 1527 kasutajat. Analüüsi perioodil oli jälgijate arvu poolest populaarsuselt teisel kohal 7233 jälgijaga Euroopa Liidu asjade komisjoni aseesimees Jaak Madison ning kolmandal kohal 7159 jälgijaga peaminister Jüri Ratas. Alternatiivse elemendina saab välja tuua valimisse kuulunud poliitiku Hanno Pevkuri sotsiaalmeedia kasutusest, et tema kasutab oma sotsiaalmeediapostitustes läbivalt omanimelist teemaviidet #pevkur. Võrreldes Eesti riigiasutuste ja presidendi Kersti Kaljulaidi Facebooki lehtede populaarsust poliitikute jälgijate arvuga, tuleb tõdeda, et viimastel on kaasaelajaid vähem. Selle põhjuseks võib olla poliitiku karjääri ebastabiilne olemus ning sellest tulenevalt ka madalam võimalus riigitasandil kodanike mõtteid ja ettepanekuid otsustustasandile viia. Ühtlasi ei pruugi üksikute poliitikute Facebooki lehe sisu olla piisavalt suurt gruppi kodanikke kõnetav või kodanike jaoks poliitiku jälgimine piisavalt suure kasuteguriga (võrreldes näiteks riigiasutuste lehtedega, mille vahendusel on võimalik olla kursis teabega, mis puudutab suuremat hulka elanikkonnast). Poliitikute Facebooki jälgijaskonda võib pärssida valimisperioodil ka hääletamise piirkondlik süsteem, millest tulenevalt ei ole neil tarvis kõnetada mitte tervet Eesti rahvast, vaid oma valimispiirkonna hääleõiguslikke kodanikke.

Nii profiil kui ka omanimeline Facebooki leht oli 2019. aasta alguses 35 poliitikul ehk 55% koguvalimist. Seega saab väita, et aastapikkuse perioodi jooksul, mil toimusid ka Riigikogu valimised, valimisse kuulunud poliitikute üldine esindatus Facebookis jäi küll samaks, kuid protsentuaalselt suurenes poliitikute seas eelkõige Facebooki lehe funktsiooni kasutajate hulk. Selle põhjuseks võib olla 2019. aasta Riigikogu valimised, millega seondult võisid poliitikud soovida Facebooki lehe funktsiooni kaudu end ja oma mõtteid laiemale avalikkusele rohkem presenteerida, kasvatada jälgijaskonda ning levitada oma sõnumeid potentsiaalsete valijate seas.

Järgnevalt toon nii 2018. aasta kui ka 2019. aasta uuringu lõikes välja valimisse kuulunud poliitikute esindatuse veebis ja erinevates sotsiaalmeedia keskkondades.

Tabel 2. Valimisse kuulunud (juhtivate) poliitikute esindatus veebis 2018. aasta ja 2019. aasta võrdluses

Sotsiaalmeedia keskkond	Sotsiaalmeedia keskkonna platvorm	Esindatud poliitikud 2018, % (n=55)	Esindatud poliitikud 2019, % (n=64)
Facebook	Facebookis üldine esindatus	52 (95%)	61 (95%)
	Facebooki profiil	47 (85%)	55 (86%)
	Facebooki leht	29 (53%)	41 (64%)
	Nii Facebooki profiil kui ka leht	24 (44%)	35 (55%)
Twitter		32 (58%)	37 (58%)
Instagram		9 (16%)	27 (42%)
Youtube		12 (22%)	16 (25%)
Veebileht/Blogi		17 (31%)	27 (42%)

2018. aasta veebruaris läbi viidud uuringu tulemusel selgus, et rohkem kui pooled (58%) ehk 32 poliitikut on aktiivsed ka Twitteris. Aasta hiljem oli Twitteri konto 37 poliitikul, mis oli

protsentuaalselt (58%) samaväärne aastataguse ajaga. Sotsiaalmeedia platvormi kasutajaaktiivsus oli aastaga aga tunduvalt langenud – aktiivselt ehk mitmel korral nädalas postitas sisu vaid 7 poliitikut ehk vaid 19% Twitteri konto omanikest. Keskpäraselt aktiivsed ehk korra või paar kuus uuendatud Twitteri kontod olid 7 poliitikul ning mitteaktiivsed Twitteri kontod 23 poliitikul. Üldjuhul olid need kontod kunagi olnud aktiivsed, kuid viimase aasta või pooleteise jooksul neis uuendusi polnud tehtud (vt Tabel 2). Kõige suurema jälgijate arvuga Twitteri konto oli rahanduskomisjoni aseesimehel Taavi Rõivasel, kes on ühtlasi ka endine peaminister ning kelle aktiivset kontot jälgisid analüüsi hetkel 40 830 kasutajat.

Kui Twitter võimaldab tekstipõhist eneserepresentatsiooni, siis üha populaarsemaks on saanud sotsiaalmeedia platvorm Instagram, mis põhineb peamiselt visuaalsel eneserepresentatsioonil. 2018. aasta veebruaris olid valimisse kuulunud poliitikutest esindatud Instagramis ligi üks viiendik (22%) ehk 12 poliitikut. 2019. aasta märtsis läbi viidud jätku-uuringus oli Instagrami konto 27 valimisse kuulunud poliitikul (42%). Instagrami profiili omavatest poliitikutest 15 ehk 40% konto oli aktiivselt hallatud, 5 poliitiku konto oli keskpäraselt aktiivne ning 7 konto mitteaktiivne (vt Tabel 2). Ka kõige suurema jälgijate arvuga Instagrami konto oli valimisse kuulunud poliitikutest rahanduskomisjoni aseesimehel Taavi Rõivasel, keda jälgisid 2019. aasta märtsis 6198 kasutajat.

Ka Youtube'i kontode arv oli aastaga tõusnud – kui 2018. aasta alguses oli vaid 8 poliitikul ehk 16% valimisse kuulunutest Youtube'i konto, millest vaid üksikud olid kanali sisu hiljuti uuendanud, siis aasta hiljem oli omanimeline Youtube'i konto 25% ehk 16 poliitikul. Tulenevalt Youtube'i kui sotsiaalmeedia platvormi eripärast pidasin selle fikseerimisühikuga seonduvalt aktiivseks kontosid, mida oli uuendatud viimaste kuude jooksul. Selliseid kontosid oli 5 ehk 31% poliitikutest olid omanimelist Youtube'i kanalit viimaste kuude jooksul uuendanud, 3 olid keskpäraselt aktiivsed ehk nad olid viimase aasta jooksul oma kanalit uuendanud ning 8 kontot olid viimaste aastate jooksul mitteaktiivsed (vt Tabel 2). Youtube'i aktiivseks postitajaks ei saa valimisse kuulunud poliitikutest analüüsi tulemusel nimetada kedagi. Küll aga tuvastasin Isamaa Erakonna fraktsiooni aseesimehe Priit Sibula Facebooki lehel videopostitusi, mis on sarnased Youtube'is aktiivsete postitajate sisus kasutatava stiili ja elementidega ehk vlogimisega³.

2018. aasta veebruaris läbi viidud uuringuga tuvastasin 31% ehk 17 valimisse kuulunud poliitikul blogi või veebilehe ning neist 11 olid seda viimase aasta jooksul uuendanud. Mitmed olid kirjutanud, et nad ei uuenda oma blogi või veebilehte enam püsivalt ning nende ideedest on

³ Video kujul blogimine ehk vlogimine, üldjuhul lihtsate ja odavate vahenditega iseenda filmimine ja kaamerasse rääkimine.

võimalik lugeda ja omavahel mõtteid vahetada sotsiaalmeedia platvormidel. 2019. aasta märtsis läbi viidud jätku-uuringu tulemusel oli blogi või koduleht 42% ehk 27 poliitikul. Neist 14 ehk rohkem kui poolte veebilehed olid aktiivsed, 6 keskpäraselt aktiivsed ning 7 mitteaktiivsed (vt Tabel 2). Võrreldes aastataguse ajaga olid mitmed üles seadnud veebilehe, kus uuendusi nagu traditsioonilise blogi ja sealsete postituste puhul ei näe. Aktiivsete blogide seas oli aga ka blogspoti-platvormil toimivaid traditsioonilisi blogisid. Üheks selliseks oli näiteks Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni Henn Põlluaasi blogi, mis on aktiivne olnud alates 2009. aastast. Poliitikute traditsioonilistes blogides oli võimalik postitusi üldjuhul kommenteerida. Enamikul, kellel oli koduleht või blogi, oli selle kanali kaudu võimalik ka personaalselt kontakti võtta.

Mitmed Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna poliitikud, kes olid aasta jooksul omale kodulehe loonud, olid teinud need erakonna alalehena, kus vastava sümboolika taustal oli välja toodud valimislubadused ja muu poliitiku kohta käiv informatsioon. 2019. aasta alguses omale värske veebilehe loonud Euroopa Liidu asjade komisjoni aseesimees Jaak Madison tõi oma sotsiaalmeedias kodulehe loomise põhjendusena välja: „Hiljuti valmis minu koduleht, kus võimalik jälgida tegevust, lugeda arvamusi ning vajadusel võtta ka ühendust. Eriti hea on see just nendele, kes väga aktiivselt ei ole sotsiaalmeedias“ (Jaak Madisoni veebileht, i.a). Ka veebilehtede, blogide ja ajaveebide kasvu tõus võib olla tingitud 2019. aasta Riigikogu valimistest, millest tulenevalt võisid poliitikud soovida kõnetada e-kanalite kaudu suuremal hulgal potentsiaalseid valijaid.

Vaid üks poliitik 55 analüüsitust kasutas 2018. aastal alternatiivseid meetodeid, et kodanikke riikliku võimu teostamisse ja otsustusprotsessidesse endaga suhtlemise kaudu kaasata. Nimelt kutsus õiguskomisjoni esimees Jaanus Karilaid Läänemaa Keskerakonna kodulehel inimesi endaga online-malet mängima (Läänemaa Keskerakonna veebileht, i.a). 2019. aastal valimi analüüsi tulemusel pakkus Euroopa Liidu asjade komisjoni aseesimees Jaak Madison alternatiivse suhtlusmeetodina oma kodulehel välja võimaluse potentsiaalse sponsorluse korral lõunasöögi ajal kohtuda: „Kui soovid, võime kohtuda ja lõunasöögi ajal arutada, kui palju maksab edukas kampaania ning kuidas suudame üheskoos seista Eesti eest“ (Jaak Madisoni veebileht, i.a). Siseminister Katri Raik tõi oma kodulehel aga välja võimaluse ennast toetada, hakates vabatahtlikuks.

4.3 Erakondade veebisisu

Lähtuvalt peamiste poliitikute veebisisu uurimisest tundsin vajadust lisada valimisse ka riigikogus esindatud parteid, kuivõrd poliitikute eneserepresentatsioon ja kasutatavad kommunikatsioonikanalid tundusid olevat läbipõimunud ja tugevalt seotud erakonnaga, kuhu poliitikut kuuluvad. Erakondade veebikanalite kasutuse toon välja ka ülevaatliku tabelina (vt Tabel 3).

Tabel 3. Erakondade veebikanalite kasutus

	Eesti Keskerakond	Sotsiaaldemokraatlik Erakond	Isamaa Erakond	Eestimaa Reformierakond	Eesti Vabaerakond	Eesti Konservatiivne Rahvaerakond
Veebileht	x	x	x	x	x	x
Facebook	x	x	x	x	x	x
Twitter	x	x	x	x	x	x
Youtube	x	x	x	x	x	x
Instagram	0	x	0	x	x	0
Muu sotsiaalne meedia (blogid, pildid ja videokeskkonnad jm)	x	x	x	x	x	x
Oma väljaanne	x	x	x	0	x	x

2018. aasta erakondade veebisisu analüüsis, mida kajastasin kogumikuartiklis, torkas Eesti Reformierakond silma oma esindatusega võimalikult paljudes sotsiaalmeedia keskkondades – lisaks juba eelmainitud levinud platvormidele nagu Facebook, Twitter ja Instagram oli partei esindatud ka Pinterest-is, Flickr-is ja Vimeo-s (Org, Suder, Siibak, 2018). Samuti tuvastasin 2018. aasta alguses läbi viidud analüüsiga, et need erakonnad, kes olid parlamenti saanud hiljem (Eesti Vabaerakond ja Eesti Konservatiivne Rahvaerakond), olid erinevates sotsiaalmeedia keskkondades vähem esindatud, kui need, kes olid parlamendis juba mitmendat aega (Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Isamaa Erakond) (Org, Suder, Siibak, 2018). Sellest tulenevalt võib öelda, et kauem parlamendis olnud erakonnad olid tegelenud strateegiliselt internetis laiemal kommunikatsiooniga ning nende tuntus oli sedavõrd ka suurem kui värsketel tulijatel.

2019. aasta märtsis läbi viidud jätku-uuringus oli kuue valimisse kuulunud erakonna veebisisu mitmekesisus, levik ja aktiivsus homogeensem kui aasta varem. Selle põhjuseks võib olla 2019. aasta valimised, mil eelmisel valimisperioodil uute poliitiliste jõududena areenile sisenenud erakondadel oli võimalus olnud oma kommunikatsioonikanaleid ja -strateegiat laiendada, olles juba aastaid parlamendis olnud parteidele kommunikatsiooni osas võrdväärseks partneriks.

Kõikidel erakondadel oli aktiivne Facebooki leht ja Youtube'i kanal, millest viimast oli vähemalt kuu aja jooksul uuendatud. Samuti oli kõigil olemas veebileht, mida vastavalt ilmunud sisule uuendati, tuues välja erakonda kuuluvate poliitikute päevakajalised meediakajastused ja isiklikes blogides avaldatud lood (vt Tabel 3).

Isamaa Erakonna koduleht eristus teistest ebamugavama ja algelisema ülesehituse poolest, kuna otsitavale informatsioonile vastavaid seksioone oli keeruline leida. Samuti paistab pealehel silma jaotus „Liikmete blogid“, kus on välja toodud kolm 2018. aasta lõpus tehtud postitust pealkirjadega: „Minu hobid“, „Jõulutervitus“, „Torm veeklaasis“. Kui teiste erakondade veebilehtedel parteiliikmete sõnavõtted meedias ja avaldatud artiklid uuenevad automaatselt, siis Isamaa lehel on välja toodud vaid paar uudist kuus. Ühtlasi pole uudiste juurde lisatud ka fotosid, vaid ainult pealkirjad.

Kõikidel veebilehtedel oli välja toodud erakonna põhikiri ja programm. Viimast olid mitmed erakonnad kodulehel liigendanud ning teinud paremini lugejatele hoomatavaks. Lisaks oli veebilehtedel kirjas erakonna juhtivliikmed, nende vastutusalad ja rollid. Üldiselt olid inimeste nimede juures kirjas ka kontaktandmeid, vaid Eesti Reformierakonna kodulehel osadel inimestel

kontaktandmed puudusid. Kõikide parteide veebilehtedel oli võimalus anda erakonnale ka tagasisidet või võtta ühendust.

Twitteri konto oli kõigil valimisse kuulunud erakondadel, kuid vaid kaks kasutasid seda aktiivselt. Ühe erakonna Twitteri konto oli keskpäraselt aktiivne ning kolme erakonna Twitteri kontod väheaktiivsed. Instagram oli kolmel erakonnal, kellest kahe konto oli aktiivne ning ühel väheaktiivne (vt Tabel 3).

Enamikul erakondadest on enda meediaportaali või -väljaanded – Eesti Keskerakonnal Kesknädal, Sotsiaaldemokraatlikul Erakonnal ajaleht Sotsiaaldemokraat ning täiendavalt sotsiaaldemokraatiate nädalakiri, Isamaa Erakonnal portaali Eesti Uudised ning Eesti Konservatiivsel Rahvaerakonnal portaali Uued Uudised. Ka Eesti Vabaerakonnal on olnud oma portaali vabauudised.ee, kuid analüüsi hetkel ei olnud see enam ligipääsetav. Reformierakonnal on ilmunud varem Reformikiri, kuid analüüsi hetkel kirja uuemaid numbreid kodulehel üles märgitud polnud. Reformierakonnal eraldi meediaväljaannet või -portaali analüüsi käigus ma ei tuvastanud (vt Tabel 3).

Alternatiivsetes sotsiaalmeedia keskkondadest nagu Pinterest, Flickr, Vimeo jm esindatud erakonnad aktiivselt nendes kanalites sisu ei uuenda. 2018. aasta analüüsis tõin välja, et kaks erakonda, kes olid Riigikogu koosseisu uute tulijatena valitud, kasutasid Facebookis kinnise grupi kui kommuuni loomise vahendeid. 2019. aasta analüüsis oli sama strateegiat proovinud kasutada ka kolmas erakond, kes oli aasta jooksul nime vahetanud – varasem Isamaa ja Erakond Isamaa ja Res Publica Liit muudeti ümber Isamaa Erakonnaks. Nagu 2018. aastal, siis ka aasta hiljem oli neist kommuunidest edukas vaid üks – Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna grupp „EKRE Sõprade Klubi“, kus oli analüüsi hetkel üle 7400 liikme, ning kus käib aktiivne ja vilgas ideoloogiline arutelu. Küll aga on erakond kinnitanud, et tegemist ei ole partei ametliku grupiga, vaid rõhk peaks olema sõnal „sõbrad“ ja mitte erakonna nimetusel (Kukk, 2018). Teistes vastavates gruppides – „ISAMAA sõprade klubi“ ning „Vabaerakonna sõbrad“ on liikmeid 300-500 vahemikus.

Kõige suurem jälgijaskond on Facebookis Eesti Konservatiivsel Rahvaerakonnal, kelle lehte jälgis analüüsi hetkel üle 17 300 inimese. Arvuliste näitajate poolest järgmine oli üle 11 800 jälgijaga Eesti Reformierakond ning järgnes Sotsiaaldemokraatlik Erakond üle 8900 jälgijaga. Viimased arvud ilmestavad Eesti Konservatiivse Erakonna populaarsuse ja jälgijate kasvu, mida erakond suutis ühe parlamendi tööperioodiga saavutada.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et poliitikud ja erakonnad, nende kommunikatsioon ja kodanike jaoks olemasolemine on omavahel tihedalt seotud ja läbipõimitud. Erakonnad toetavad ja võimestavad oma kommunikatsiooniga peamiste erakonnaliikmete *online*-tegevust. Poliitikud on aga erakonna häälekandjad ning nende eneserepresentatsioon on ühtlasi ka vastava erakonna ideoloogia ja olemuse edasikandja. E-osaluse ja konsulteerimise perspektiivist on poliitikud kontaktisikuks, kellega suhelda, aga nagu Riigikogu valimistel, siis ka e-osalusel tuleb kontakti otsides lähtuda erakonna ideoloogiast ja vaadetest mitte üksikpoliitiku tõekspidamistest.

5. Diskussioon

Selles peatükis arutlen sissejuhatuses sõnastatud uurimisküsimuste üle ning annan neile uurimusega leitud vastused. Täiendavalt diskuteerin empiiriliste tulemuste üle lähtuvalt teoreetilises osas välja toodud autorite tähelepanekutest.

Olen peatüki jaotanud kolmeks alapeatükiks. Esimeses arutlen sissejuhatuses sõnastatud 1. uurimisküsimuse üle, et mis võimalusi on Eesti riigiasutused loonud kodanikele otsustusprotsessides osalemiseks. Antud küsimusele vastamisel keskendun ministeeriumite, Vabariigi Valitsuse ja Riigikantselei ning Riigikogu poolt kodanikele loodud e-kaasamise võimalustele, kuivõrd nende asutuste pädevuses ja võimuses on riiklikke otsuseid teha. Kuigi tulemuste peatükis kõrvutasin oma uurimusega leitud tulemusi eelneva samal teemal tehtud uurimusega (E-riigi Akadeemia, 2012), toon diskussiooni teises alapeatükis välja kokkuvõtlikud arengud, mis vahepealsel perioodil on riigi tasandil e-kaasamise valdkonnas toimunud. Kolmandas alapeatükis avan riigiasutuste, poliitikute ja erakondade sotsiaalmeedia keskkondade kasutusest tehtud kvalitatiivsed tähelepanekuid, et leida vastust 3. uurimisküsimusele – kas ja milliseid kodanike e-kaasamise väljundeid leiab riigiasutuste, poliitikute ja erakondade sotsiaalmeedia keskkondadest.

4.2 Mis võimalusi on riigiasutused loonud kodanikele otsustusprotsessides osalemiseks?

Käesoleva magistritöö raames läbi viidud kontentanalüüsist nähtus, et nii Vabariigi Valitsus kui ka kõik ministeeriumid suunavad seadusandluspõhiste otsustusprotsesside osas kodanikke läbivalt oma veebilehtedelt (ja seal avaldatud istungite kommenteeritud päevakorra eelnõudes) kaasarääkimiseks ja osalemiseks e-kaasamisplatvormidele EIS ja Osale.ee. Kuigi varasemas uuringus (E-riigi Akadeemia, 2012) on välja toodud, et Riigikantselei ei peaks piirduma üksnes tehnoloogilise e-kaasamiskeskkonna loomisega, vaid tegelema ka sihikindla avalikkuse informeerimisega EISi ja osalusveebi olemasolust ja kasutamisvõimalustest, on käesoleval hetkel eelnevate portaalide kaudu kodanikele ideeliselt kaasarääkimise võimaluse andmine saanud regulatiivseks osaks seaduse väljatöötamise protsessis, kus tegelikult aktiivne sisuline diskussioon erinevate otsuste ja seaduste üle puudub. Nimetatud keskkondade kasutajaaktiivsuse uurimisel ilmnes, et osalusportaalil on viimane aramusavaldus avalikule konsultatsioonile esitatud ettepaneku osas postitatud pool aastat ning eelviimane kaks aastat tagasi. Uusi ideid on käesoleval, 2019. aastal esitatud vaid kolm, millest ühele on riigiasutuse esindaja vastanud. Uute ideede üle on hääletanud vaid paar inimest ning arutelu nende üle ei esine. Samuti ei nähtunud uuringu

tulemusel ka EISi keskkonnas kodanike või ühenduste aktiivsust eelnõude kommenteerimisel. Seega võib väita, et osale.ee ja EIS ei täida oma rolli osalusdemokraatiat arendavate e-kaasamisplatvormidena, kuna aktiivseid kasutajaid ning sisulist arutelu seal ei nähtu.

E-kaasamisplatvormide kasutajate vähesusele, nende madalale aktiivsusele ja keskkondade ebafunktsionaalsusele kodanike otsustusprotsessidesse kaasamisel on viimase kümnendiku jooksul viidanud mitmed varasemad uuringud (Reinsalu, 2009; Saar, 2017; Arenguseire Keskus, 2018; Toots, 2019). Selle põhjusena on välja toodud osaluskultuuri madalat arengut (Saar, 2017), vananenud e-kaasamise tööriistad ja vahendeid (Arenguseire Keskus, 2018), riigi poolt kodanike kohtlemist kui kliente, mitte kui aktiivseid koostööpartnereid (Reinsalu, 2009), kodanike ideede madalat kvaliteeti ja riigiametnike liiga formaalseid vastuseid (Toots, Kalvet, Krimmer, 2016), demokraatliku osaluse keerukusest tulenevad tõkked nagu madal poliitiline huvi, tõhusat demokraatlikku dialoogi võimaldava süsteemi disainimise keerukus ja huvirühmade erinevad ootused (Toots, 2019).

Uuringule tuginedes pean tõdema, et EISi keskkonda kasutajasõbralikuks pidada ei saa: kommentaare saavad lisada vaid autenditud kasutajad ning leht ei ole ülesehituselt kergesti jälgitav. Kuna EISist on võimalik otsida erinevaid dokumente ja eelnõusid, siis tundub, et see pole disainitud spetsiaalselt e-kaasamisplatvormina kodanikele, vaid pigem ametnikele infosüsteemina. Samuti tõdesin uuringu käigus, et nii EISi kui ka osale.ee veebilehe disain näeb algeline välja ja on väheinteraktiivne. Seega arvan, et platvormide ebapopulaarsuse üheks põhjuseks võib olla tehnoloogia ehk kasutajamugavuse probleem, millele viitab ka Arenguseire Keskuse aruanne (2018), kus on märgitud, et e-kaasamise tööriistad pärinevad sajandi algusest ja viimased kümme aastat pole neid uuendatud. Teisalt arvan, et platvormide vähese kasutajaaktiivsuse taga võib olla ka süsteemsem kodanikke puudutav probleem, mil kodanikud pole piisavalt võimestatud otsustusprotsessides kaasarääkima ja osalema. Viimane on osaliselt seotud ka tehnoloogilise probleemiga: näiteks ei ole kaasamisplatvormidel toodud seaduseelnõude juures välja selgitusi, vaid seal viidatakse failile, mille kõrval on dokumendist välja võetud spetsiifilisi termineid sisaldav lühitekst. Eelnevast tulenevalt julgen eeldada, et kodanikud võivad pidada end ebapädevaks, et arvamust avaldada, kui neil pole võimalust temaatikat mõista ilma spetsiifilisi erialamõisteid tundmata. See tingib omakorda aga kodanike ideede madala kvaliteedi ja osaluskultuuri madala taseme. Arvan, et kui riigiasutused ei loo soodsaid tingimusi kodanikele seaduseelnõude lihtsaks mõistmiseks ja seekaudu võimestatuseks otsustusprotsessides osaleda, siis ei saa eeldada kodanikelt ka aktiivset osalust.

Tehnoloogia osas arvan, et riiklikul tasandil oleks tarvis teha investeeringuid, et olemasolevad platvormid ümber teha ja neid täiustada. Usun, et on hea kui osalusplatvorm on seotud seaduseelnõude infosüsteemiga, kuna sellisel juhul on süsteem ühendatud pidevalt uueneva sisuga ning info erinevate asutuste seaduseelnõudest ja dokumentidest on ühte kohta kokku koondatud. Küll aga peaks kodanikele olema minu meelest loodud eraldi infosüsteemiga ühendatud kasutajasõbralik keskkond (mille rolli ideeliselt osale.ee täidab, kuid mis vajab uuendamist ja täiendamist), kus kodanikel oleks võimalik eelnõudega tutvuda ja seadusloomes kaasa rääkida. Eelnevalt mainitud keskkonnas pean äärmiselt oluliseks kodanike võimestamisele pühendumist ehk et inimestele võimaluse loomist mõista kerge vaevaga juriidiliste dokumentide tegelikku sisu ning sellest lähtuvalt avaldama oma arvamust. Viimane loob ka võimalused sisuliseks koostööks ja aruteluks riigivõimu esindajate ja kodanike vahel.

Lisaks eraldi välja arendatud e-kaasamise veebikeskkondadele pakub e-kaasamiseks ja e-osaluseks võimalusi ka sotsiaalmeedia. Nimelt sisaldavad ka Vabariigi Valitsuse ja kõikide ministeeriumite veebilehtede esilehed eraldiseisvat jaotist riigivalitsemises kaasärääkimisest, kus on lisaks eelnimetatud osaluskeskkondadele viidatud asutuste ametlikele sotsiaalmeediakontodele. Käesoleva uurimusega selgus, et kõikidel ministeeriumitel on ametlik Facebooki lehekülg, mida uuendatakse korrapäraselt ja aktiivselt vähemalt mõnel korral nädalas ning ühine aktiivne Facebooki lehekülg on ka Vabariigi Valitsusel ja Riigikantseilil (Facebookis on leht nimega Stenbocki maja). Kõigil nimetatutest on olemas ka Youtube'i konto ning vaid kahel ministeeriumil pole Twitteri kontot. Eelnevast tulenevalt võib väita, et nimetatud riigiasutused on enamjaolt kodanike hulgas populaarsetel sotsiaalmeediaplattformidel esindatud ning sotsiaalmeedia haldamine on osa nende asutuste igapäevatööst. Kui arvestada seda, et üle poole eestlastest (53%) kasutavad sotsiaalmeediat (Kõuts-Klemm jt, 2017) võib öelda, et erinevate sotsiaalmeedia keskkondade aktiivne hõivamine on riigiasutuste poolt põhjendatud. Küll aga nähtub uuringust (Kõuts-Klemm jt, 2017), et vaid umbkaudu viiendik kasutajatest on sotsiaalmeedias kontakti astunud riigiasutusega. Seega võib järeldada, et sotsiaalmeedia kaudu jõuavad riigiasutused potentsiaalselt vaid 10%-ni rahvastikust.

Eelnevaga seonduvalt on Dahlgren (2015) välja toonud, et poliitilistele jõududele on *online*-keskkonnas auditooriumi loomine ja selle hoidmine suureks väljakutseks. Seega võib eeldada, et ka riigiasutuste jaoks on sotsiaalmeedia kaudu kodanikeni jõudmine ning otsustusprotsessidesse kaasamine keerukaks katsumuseks. Eelnevast tulenevalt võib olla mõjutatud ka riigiasutuste poolt loodav pigem meelelahutuslikum sotsiaalmeediasisu. Nimelt keskendub ministeeriumite ja Vabariigi Valitsuse sotsiaalmeediasisu peamiselt igapäevategevustest ülevaate andmisele

(erinevad kohtumised, külastused jm) ning töökuulutuste levitamisele. Kohati leidub ka konsulteerimisele ja koostööle üleskutsumist, kuid pigem on need üldise sisu hulgas marginaalse osatähtsusega. Nii Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu Youtube'i kanalitel olevaid ülekandeid kui ka Facebooki lehtedel olevaid postitusi on võimalik avalikult ka kommenteerida. Facebookis leidus seda rohkem, et riigiasutuse esindaja ja kodanik astusid kommentaarist lähtuvalt diskussiooni, Youtube'is seda ma uuringu käigus ei täheldanud. Ka Kõuts-Klemm jt (2017) tõid välja kodanike passiivsuse riigiasutustega suhtlemisel: vaid viiendik sotsiaalmeediat kasutavatest inimestest on uuringule tuginedes riigiasutusega kontakti astunud.

Hea sotsiaalmeediapõhise e-kaasamise näitena saab välja tuua Haridus- ja Teadusministeeriumi Facebooki lehe, kus aktiivselt kutsutakse inimesi konkurssidel osalema, ideekorjesse panustama, oma arvamust avaldama jne. Kodanike e-osalust toetavad suurel määral ka Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu Youtube'i kanalid, kus ValitsuseUudised ning Riigikogu kanalite vahendusel on võimalik samaaegselt või hiljem järgi vaadata vastavalt valitsuse pressikonverentse ning Riigikogu istungeid, infotunde, sõnavõtte, juhatuse pressikonverentse ja muud. Siiski tuleb uuringule tuginedes tõdeda, et peamiselt täidab riigiasutuste sotsiaalmeediakasutus informeerimise ülesannet.

Riigikogu veebilehel julgustatakse kodanikke esitama ettepanekuid Riigikogu liikmetele, fraktsioonidele või komisjonidele, võttes parlamendiliikmetega meili või sotsiaalmeedia teel ühendust. Seega võib öelda, et riiklikul tasandil soositakse kodanike ja võimuesindajate omavahelist suhtlust sotsiaalmeedia vahendusel. Samas nähtus uuringust, et Riigikogu veebis on eraldi leht „Rääkige kaasa!“, kus on kodanikele suunitletuna selgitatud, et kõige kindlamaks viisiks, et midagi muuta, on ise käed külge lüüa ja huvigrupi, erakonna või mõne muu organisatsiooniga liituda. Seega soovitatakse kodanikel kasutada traditsioonilisi viise, kui neil on reaalne plaan midagi riigitasandil ellu viia. Samuti on selgitatud, mida kujutavad endast teabenõue, selgitustaotlus, märgukiri ja kollektiivne pöördumine. Üheksal ministeeriumil üheteistkümnest on võimalik kodulehe kaudu ka ettepanekuid või teabenõudeid esitada, tagasisidet anda ja pöördumisi teha. Seega kuigi uuenduslikele kaasamisviisidele viidatakse, rõhuvad veebilehed peamiselt siiski traditsioonilistele osalusviisidele.

Käesoleva, 2019. aasta märtsikuu jätku-uuringuga tuvastasin Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumite veebilehtedelt täiendavaid osalusvõimalusi, eelkõige arengukavade koostamises kaasaráäkimiseks, mida aasta varem ei esinenud. Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi eestvedamisel valmiva pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ koostamiseks oli Riigikantselei

veebilehel olemas informatsioon „Eesti 2035“ arengukava koostamise arengutest, toimunud ja eesootavatest üritustest ning üleskutse oma arvamust avaldada ja täita küsimustik. Lisaks olid ka mitmed ministeeriumid oma veebilehel välja toonud koostamisel olevad arengukavad ning võimalused nende osas kaasa rääkida. Analüüsitud ministeeriumitest 7 olid oma veebis välja toonud alajaotuse „kaasav poliitikakujundamine“, kus olid kirjeldanud plaanitavaid arengukavasid või seadusemuudatusi ja -uuendusi, uute kontseptsioonide koostamist, vormide kehtestamist jm ning nende loomisprotsessides osalemise võimalusi (küsimustiku täitmine, arvamusfestivali alal arutelu kuulamine jne). Eelnev viitab sellele, et riiklikul tasandil proovitakse leida jätkuvalt uusi võimalusi, et kodanikke kaasata.

Justiitsministeerium oli veebilehel loonud eraldi jaotise – uut informatsiooni ministeeriumi õigusloomes – mis on minu meelest kasutajasõbralik täiendus, mis võiks olla kõikide ministeeriumide kodulehtedel. Samuti oli Sotsiaalministeerium toonud välja eraldi alalehel kuupäevad, mil algavad ja lõppevad erinevad toetus- ja projektiperioodid – ka selline rakendus võiks olla teistegi ministeeriumide veebilehtedel, kes kodanikega kokkupuudet omavad.

Kokkuvõttena saan välja tuua, et Vabariigi Valitsus, ministeeriumid ja Riigikogu on loonud tehnilised võimalused kodanikele otsustusprotsessides kaasarääkimiseks, kuid need võimalused ei ole kodanike seas populaarsed ja aktiivselt kasutusel. Eelneva põhjuseks võib olla ühelt poolt Van Dijki (2012) välja toodud mõte, et elektroonilised kanalid on võetud kasutusele traditsiooniliste täiendusena, kuid kuna otsustajad kahtlevad tihti peale uute kanalite sisendväärtuses, kvaliteedis ja esindatuses, siis ei võeta sisendit otsuste tegemisel arvesse, ning teiselt poolt ei ole kodanikud motiveeritud e-kaasamisplatvorme kasutama, kui need ei ole kasutajasõbralikult disainitud ning nende poolt pakutud sisendile ei järgne tulemust (diskussiooni või otsuste muutust). Ühtlasi võib selle põhjuseks olla ka kodanike madal poliitiline huvi ja tõhusat demokraatlikku diskussiooni võimaldava süsteemi arendamise keerukus, kuivõrd Eestis puudub praktika e-kaasamiskeskonna loomisel, mis edukalt toimiks.

Arvestades Dahlgreni (2015) välja toodud demokraatia jaotust, võib üldiselt väita, et riigi vaatest ei ole demokraatia rakendamine Eesti kontekstis vaid valimistel ja referendumitel hääletamine ning kodanikele on vähemalt tehniliselt loodud võimalusi olla kaasatud ja osaleda igapäevaselt riigi juhtimises. Praktiliselt on uuringule tuginedes e-kaasamisplatvormidel info uuendamine aga osa regulatiivsest seadusloome protsessist ning kuna üldjuhul erinevatele eelnõudele kodanike poolt vastukaja ei tule, ei saa otsustajad riiklikul tasandil igapäevases seadusloomes ka kodanike häälega arvestada.

5.2 Kuidas on kodanike e-kaasamine riigiasutuste poolt muutunud võrreldes 2012. aastal E-riigi Akadeemia poolt tehtud analüüsiga Eesti valitsusasutuste e-kaasamise praktikatest?

E-riigi Akadeemia (2012) uuringus on kokkuvõtvalt tõdetud, et riigiasutuste veebilehed vastavad üldiselt informeerimise tasandil uuringus püstitatud kriteeriumitele, kuid konsulteerimise ja koostöö tasandil on palju arenguruumi.

Kui 2012. aasta E-riigi Akadeemia poolt läbi viidud uuringust nähtus, et informeerimise tasandil oli suurimaks puuduseks kasutaja jaoks liialt keeruline veebide disain ja ülesehitus, infoesitus ei moodustanud tervikut ja võis olla seetõttu eksitav ning veebilehed tundusid olevat suunatud pigem valdkonnaspetsialistidele ja ajakirjanikele kui kodanikele (E-riigi Akadeemia, 2012), siis käesoleva töö tulemustest ilmneb, et uuringute vahele jäänud aja jooksul on riigiasutuste veebilehtede ülesehituse ja disaini olukord märkimisväärselt paranenud. Nimelt on riigiasutuste veebilehtede ülesehitus muutunud sarnasemaks ja seega kasutajasõbralikumaks, luues kodanikele võimaluse end kergema vaevaga riigiasutuste ja nende tegevusega kodulehe kaudu kurssi viia. Samuti julgen läbi viidud analüüsile tuginedes väita, et käesoleval hetkel täidavad riigiasutuste veebilehed oma rolli informatsioonilisel tasandil e-kaasamist soodustavate keskkondadena ka kodanikele, kuivõrd riigiasutuste kodulehtedele on kokku koondunud kasutajasõbralikul moel peamine informatsioon, et olla kursis asutuse eesmärkide ja selle tegevusvaldkondade ning neid iseloomustavate ja reguleerivate asjaoludega. Teisalt, kuna asutuste veebilehtedel otsesid kaasamisprotsesse ei toimu, vaid seal antakse peamine ülevaade asutuse üldisest tegevusvaldkonnast ja struktuurist, siis kodanike ja riigi koostööd ja kodanike kaasamiseprotsessis see muutus otseselt ei mõjuta. Eelnevaga seonduvalt kinnitas ka käesolev uuring E-riigi Akadeemia (2012) analüüsis välja toodud järeldust, et riigiasutused pakuvad oma veebilehel üldinfot asutuse ja selle toimimise kohta, aga suhtlemiseks suunavad kodanikke pigem e-kaasamise platvormidele või ametlikele sotsiaalmeediakontodele. Selle järeldusena võib oletada, et riigiasutused peavad veebilehte visiitkaardiks, kus on välja toodud üldinfo, ning kus nad teistele kasutajatele sisu loomise võimalust pakkuda ei taha.

Kui 2012. aastal läbi viidud uuringu (E-riigi Akadeemia, 2012) tegijad avaldasid lootust, et uuest EISi keskkonnast võiks saada oluline platvorm kodanike kaasamiseks, siis minu magistritöö raames läbi viidud empiirilisest analüüsist nähtub, et selle potentsiaali täitmiseks välja toodud ettepanekuid ja soovitusi pole viimase kaheksa aasta jooksul ellu viidud. Nimelt oli E-riigi Akadeemia (2012) analüüsis rõhutatud, et EISi kui osaluskeskkonna tulemuslikkus ei sõltu üksnes

tehnoloogiast, vaid sellest, kuidas kogu kaasamisprotsess on kavandatud ja kuivõrd teadlik on avalikkus uutest e-osalemise võimalustest. Samuti on tõdetud, et kõrvalise tähtsusega ei ole osalusmotivatsiooni tõstmisel ka keskkondade kasutajasõbralikumaks muutmine ja visuaalse atraktiivsuse suurendamine (E-riigi Akadeemia, 2012). Minu empiirilise uuringu tulemusel täidab EIS oma ülesehitusel aga rohkem ametnikele infosüsteemi kui kodanikele e-kaasamiskeskonna rolli, mistõttu võib tõdeda, et EISi potentsiaal pole e-kaasamisplatvormina täitunud.

Suurima puudusena tõid E-riigi Akadeemia (2012) uuringu koostajad välja viite ja sisulise üleskutse puudumise loodud osaluskeskkondadele asutuste veebilehtedel. Käesoleva uuringu tulemusel selgus, et läbivalt viitavad kõikide ministriumide, Vabariigi Valitsuse, Riigikogu ja mitmete valitsusasutuste veebilehed eraldi pealehel välja toodud sektsioonis „Räägi kaasa riigivalitsemises“ mõlemale välja toodud e-kaasamiskeskonnale. Tegemist tundub olevat aga pigem kodanikele teoreetilise osalusvõimaluse pakkumisega, mis võib tuleneda vastavatest juhenditest ja määrustest, mille alusel on e-kaasamiskeskondadele viitamine ministriumide kodulehtedel kohustuslik.

Hoolimata e-kaasamiskeskondade välja toomisest kodulehel on platvormide kasutajaaktiivsus madal ning vahepeal ei ole paranenud ka nende kasutajasõbralikkus ning suurenenud visuaalne atraktiivsus. Selle põhjusena saab oletada passiivsust nii riigi kui ka kodanike poolelt. Nimelt ei ole Arenguseire Keskuse (2018) ja Tootsi (2019) uuringule tuginedes riigisektoris jaotatud ära vastutus e-kaasamisprotsesside arendamise, haldamise ja töös hoidmise eest. Ühiskonnas puudub aga kodanike poolelt nõudlus e-kaasamiseks ja soovist otsustusprotsessides kaasa rääkida, millest tulenevalt ei peeta e-kaasamisega tegelemist ilmselt riigi tasandil ka niivõrd prioriteetseks.

E-riigi Akadeemia (2012) uuringus on tõdetud, et riigiasutustel puudub praeguse eelnõude menetlemise korralduse juures otsene vajadus luua dubleerivaid konsulteerimiskeskondi. Enda empiirilisele uuringule tuginedes olen sarnasel arvamusel, et dubleerivaid keskondi luua pole tarvis, kuid arvan, et praegused keskkonnad (osale.ee ja EIS) vajavad uuendus- ja täienduskuuri, et saaks riiklikul tasandil laiema strateegia osana e-kaasamisplatvorme rakendada.

E-riigi Akadeemia (2012) uuring hindas riigiasutuste veebisisu koostöö tasandi olukorda väga madalaks. Samuti toodi eelnevas uuringus välja, et kuigi paljud riigiasutused on avanud kontod sotsiaalvõrgustikes, ei viita nad neile kontodele veebilehel, ning paljudel ametitel puudub kommunikatsioonikavas selge seisukoht, kuidas ja mismoodi sotsiaalmeedias käituda (E-riigi Akadeemia, 2012). Käesoleva uuringuga selgus, et üldiselt viitavad riigiasutused oma veebilehtedel ka asutuse ametlikele sotsiaalmeediakontodele. Küll aga on sotsiaalmeedia roll

üldistatult pigem asutuse tegemistest ülevaate andmine ning värbamistegevuse toetamine, kui kodanike e-kaasamise soodustamine. Seega arvan, et tarvis oleks täiendada 2018. aastal loodud „Valitsuskommunikatsiooni käsiraamatut“, et pakkuda riigiasutustele sotsiaalmeedia kasutamiseks laiemat kommunikatsioonistrateegiat, et maksimaalselt nende platvormide võimalusi e-kaasamise rakendamiseks.

Seega saab kokku võtta, et 2012. aasta uuringus välja toodud tähelepanekutest on ajaga paranenud vaid riigiasutuste veebilehtedel läbiv viitamine e-kaasamise ja sotsiaalmeedia keskkondadele. Muud puudused on aktuaalsed ka praegusel momendil. E-kaasamisplatvormides puuduste likvideerimine ning nende keskkondade aktiivne rakendamine annaks võimaluse kaasata kodanikke riigitasandil võimu teostamisse, millest tulenevalt võiks 1) suurenda potentsiaalselt kodanike usaldus riigi vastu, 2) inimesed tunneksid end olulisema osana ühiskonnast, kelle arvamusega arvestatakse, 3) viimane soodustaks omakorda kodanikuühiskonna arengut ning motiveeriks inimesi panustama ühiskonna heaolu hüvanguks. Seega kokkuvõtvalt on minu hinnangul e-kaasamise potentsiaal tagada stabiilsem ja tugevam demokraatlik riik. Viimane eesmärk võiks ideaalis olla nii võimulolijate kui ka kodanike ühine huvi.

5.3 Kas ja milliseid kodanike e-kaasamise väljundeid leiab riigiasutuste, poliitikute ja erakondade sotsiaalmeediast?

Käesoleva magistritöö ühe osana kirjutatud kogumikuartikli tulemusel võib öelda, et üldiselt on Eesti riigiasutused, poliitikud ja erakonnad end sotsiaalmeediamaaastikul aktiivselt sisse seadnud (Org, Suder, Siibak, 2018). Nagu juba ka varem öeldud, ei keskendu riigiasutused sotsiaalmeedias niivõrd kodanike e-kaasamise soodustamisele, kui asutuse igapäevategevusest ülevaate andmisele ning uute töötajate värbamisele. Ühelt poolt täidavad sellised postitused informatsioonilisel tasandil oma rolli ning sotsiaalmeedia keskkonnas on suurem potentsiaal, et info jõuab kodanikeni. Teisalt jääb kasutamata sotsiaalmeedia potentsiaal arendada ja tugevdada ühiskonnas demokraatiat ning võimestada kodanikke otsustusprotsessides kaasärääkima ja osalema.

Siiski saab tuua välja ka eeskujuliku e-kaasamise näite: Tööinspektsiooni ametlikul Facebooki lehel vastavad Tööinspektsiooni juristid korra kuus Facebooki lehel kommentaarides kõikidele konkreetse teemavaldkonnaga (näiteks puhkused, töösuhte ülesütlemine, lapsehoolduspuhkuse ja koondamisega) seotud küsimustele. Arvan, et sellest praktikast võiksid eeskuju võtta ka teised riigiasutused, et võimestada vastavas valdkonnas kodanikke juriidiliste tekstide, määruste ja seaduste mõistmisel.

Facebooki keskkonnas leidub Eesti konteksti näitel ka poliitilisi võrgustikke, kuhu on koondunud inimesed, kes pooldavad vastava erakonna maailmavaadet, kuid ei pruugi partei liikmed olla. Neist populaarseim on Eesti Konservatiivse Rahvaerakonnaga seotud suletud Facebooki grupp „EKRE Sõprade Klubi“, kus oli analüüsi hetkel üle 7400 liikme ning kus käib aktiivne ja vilgas poliitiline arutelu. Nimetatud grupi puhul võib eeldada, et liikmetel on tekkinud Benedict Andersoni kirjeldatud kujuteldava kogukonna tunne, mis moodustub ideoloogiliselt laetud ja ühtekuuluvust tundvate inimeste sisemise kaemuse pinnalt. Nimelt on Eesti Konservatiivne Erakond suutnud luua oma poolehoidjate seas meie versus nemad vastanduse kaudu väga tugeva kogukonnatunde, mida sotsiaalmeedia võimalused võimendavad. Siinkohal tuleb aga rõhutada nüanssi, et „EKRE Sõprade Klubi“ puhul on tegemist suletud grupiga ning sotsiaalmeedias ei leidu hetkel Eesti kontekstis aktiivset ja laia mõjuga gruppi, kus toimuks arutelu ja diskussioon poliitilistel teemadel erinevate maailmavaadetega inimeste vahel ning mida võiks pidada e-demokraatia ilminguks.

Teoorias on välja toodud, et interneti kasutamine poliitiliseks tegevuseks on vähene ja see jääb tugevalt teiste internetivõimaluste nagu näiteks tarbimise, meelelahutuse, pornograafia jm varju (Dahlgren, 2015) ning eestlaste „digikodaniku“ pädevused poliitilistel teemadel kaasarääkimise ja osalemise osas on madalad. Eelnev võib selgitada ka riigiasutuste sotsiaalmeediasisu, kus tuuakse välja pigem meelelahutuslikku sisu, et inimesteni jõuda. Seda näitlikustab Politsei- ja Piirivalveametil kaks Instagrami kontot - üks konto (eesti_politsei) keskendub Politsei- ja Piirivalveameti töö kujutamisele ning teine konto (eesti_politseikoerad) teenistuskooerte ja nende töö ning tegemiste kajastamisele. Teenistuskooerte tegemisi jälgis analüüsi hetkel rohkem kui kaks korda (8433 jälgijat) rohkem inimesi kui Politsei- ja Piirivalveameti tööd (4135 jälgijat). Eelnevast tulenevalt tekib aga küsimus, kas ja millisel moel soodustab kodanike kaasatud olemist visuaalsele representatsioonile tuginev Instagrami keskkond.

Sotsiaalmeediat peetakse võimsaks vahendiks poliitiliseks kommunikatsioonis (Larsson, 2017) ning ka käesolev uuring ilmestas, kuidas valimiste-eelsel perioodil tegi suur osa poliitikuid endale avalikuks suhtluseks suunatud Facebooki lehe. Poliitiliste jõudude esindajatele on teoreetilisele kirjandusele tuginedes auditooriumi loomine ja selle hoidmine pidevaks suureks väljakutseks (Dahlgren, 2015), mida ilmestavad ka Eesti poliitikute lehtede jälgijate numbrid, mis pole väga kõrged. Selle põhjuseks võib olla poliitiku karjääri ebastabiilne olemus ning sellest tulenevalt ka madalam võimalus riigitasandil kodanike mõtteid ja ettepanekuid otsustustasandile viia. Ühtlasi ei pruugi üksikute poliitikute Facebooki lehe sisu olla piisavalt suurt gruppi kodanikke kõnetav või kodanike jaoks poliitiku jälgimine piisavalt suure kasuteguriga (võrreldes näiteks riigiasutuste lehtedega, mille vahendusel on võimalik olla kursis teabega, mis puudutab suuremat hulka

elanikkonnast). Poliitikute Facebooki jälgijaskonda võib pärssida valimisperioodil ka hääletamise piirkondlik süsteem, millest tulenevalt ei ole neil tarvis kõnetada mitte tervet Eesti rahvast, vaid oma valimispiirkonna hääleõiguslikke kodanikke.

Mitmed uuendusmeelsed poliitikud on võtnud kasutusele kodanike seas populaarseid kanaleid ning loonud sinna sisu, millega võiksid kodanikud suhestuda. Näiteks leidub Isamaa Erakonna fraktsiooni aseesimehe Priit Sibula Facebooki lehel videopostitusi, mis on sarnased Youtube'is aktiivsete postitajate sisus kasutatava stiili ja elementidega ehk vlogijatega, poliitik Hanno Pevkur kasutab oma sotsiaalmeediapostitustes läbivalt märksõna #pevkur ning korraldab oma Facebooki lehel lastega koos loosimänge ning rahanduskomisjoni aseesimees ja endine peaminister Taavi Rõivas on aktiivne sisulooja Twitteris ja Instagramis, kus esimeses jagab ta aktiivselt enda poliitiliste vaadetega ühtivat sisu ning teises presenteerib oma igapäevaelutegemisi töökohustes ja pere seltsis. Ka teooria kinnitab, et valijad peavad poliitikuid sotsiaalmeedia postitustes ja arvamuglugudes ausamaks kui vestlus- ja uudisintervjuudes ning valijad hindavad poliitikuid ausamaks ja usaldusväärsemaks meediumites, mida nad ise kõige sagedamini tarbivad (Enli ja Rosenberg, 2018), mis võib soodustada poliitikute aktiivset eneserepresentatsiooni erinevates sotsiaalmeedia keskkondades.

EKRE kui partei ja esindajate populaarsuse tõus sotsiaalmeedias kõige enam jälgitavamaks erakonnaks ühe Riigikogu koosseisu vältel, viitab Enli ja Rosenbergi (2018) uurimistulemusele, et populistlikku poliitikat peetakse autentsemateks kui traditsioonilist. Seega võib järeldada, et EKRE paistab rohkem silma kui teised poliitilised jõud ning sellega saavutavad nad ka suurema populaarsuse sotsiaalmeedias.

Vaadates suurt pilti, võib empiiriale tuginedes väita, et Eesti tammub e-kaasamise ja e-osaluse teemadel endiselt paigal. Sotsiaalmeedia on riigiasutustele loonud küll põnevaid ja interaktiivseid sisutootmise võimalusi, kuid demokraatia edendamisel ühiskonnas sotsiaalmeedial hetkel veel märkimisväärset mõju pole. Arvan, et riiklikul tasandil peaks panema strateegiliselt paika, miks on kodanike kaasamine oluline ja mis laiemaid eesmärke kaasamine täidab. Sellest lähtuvalt saab disainida jätkusuutlikud tööpraktikad, mille käigus kodanikke kaasata. Samuti peaks riigitasandil olema kaasamise koordineerimise eest vastutus erinevate asutuste lõikes selgelt ära jaotatud, kuigi riigitasandil paika pandud kaasamise eesmärkidest peaksid kodanikega suhtlemisel lähtuma nii ametnikud, riigiasutuste kommunikatsiooniosakondade töötajad kui ka võimulolijad.

Usun, et ühise koostöö tulemusel on võimalik sotsiaalmeedia kaudu demokraatiat Eesti ühiskonnas edendada ning pikas plaanis rakendada kodanike kaasamiseks e-kaasamisplatvorme. Selleks pean

uuringust lähtuvalt äärmiselt oluliseks suuremat pühendumist kodanike võimestamisele, et nad oskaksid otsustusprotsessides kaasa rääkida ning teiselt poolt kasutajasõbraliku keskkonna disainimisele, mis kodanike võimestamisele otsustusprotsessides osalemisel kaasa aitaks.

Antud uuringu põhjal järeldan, et kodanike seas e-osaluse suurendamiseks tuleb uute tehnoloogiliste võimaluste asemel esmalt muuta nii võimuesindajate kui ka kodanike mõttemustreid ja mentaliteeti. Võimuesindajad peaksid mõtestama ja aru saama kodanike kaasamise olulisusest ning paika panema selged eesmärgid. Ühiskonnas kaasamise nõudluse tekitamisel näen suurt rolli aga erinevatel huvigruppidel ja kodanikuühendustel, kes kodanike eestkõnelejatena saavad survestada kaasamise vajalikkust riigitasandil ning levitada osalemise olulisust laiemalt ühiskonnas.

Kokkuvõte

Kodanikud on demokraatlikus riigis kõrgeima võimu kandjad ning demokraatia toimimine sõltub kodanike osalusest. Osaluspõhiselt eristatakse esindusdemokraatiat, mil kodanikud annavad valimistel hääletamise kaudu esindusõiguse väljavalitud eliidile, kes teostavad poliitilist võimu, ning otsedemokraatiat, kus lisaks korrapärastele valimistele on kodanikel võimalik pidevalt riigitasandil otsustusprotsessides kaasa rääkida ja osaleda. Kuivõrd IKT areng on avardanud otsedemokraatia levikut, luues võimalusi riigile kodanikega konsulteerimiseks ja nende kaasamiseks otsustusprotsessidesse, olen käesolevas magistritöös võtnud eesmärgiks uurida Eesti kontekstis demokraatia väljundeid internetis ehk e-demokraatiat ning kodanike osalusvõimaluste toetamist riigiasutuste ning juhtivate poliitikute veebilehtedel, sotsiaalmeedia platvormidel ja muudes veebikeskkondades.

Magistritöö üheks osaks on kogumikuartikkel, mis annab ülevaate Eesti digitaalse arengu ja e-kaasamise olukorrast. Kirjutasin selle koostöös magistritöö juhendaja, Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi meediauuringute professori Andra Siibaku ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorandi Seili Suderiga kogumikus „*Network citizens in Central and Eastern Europe communicative political power and empowerment of digital generation*” avaldamiseks. Kogumiku eesmärk on kaardistada Ida- ja Kesk-Euroopa riikide, sh Eesti, kogemusi e-kaasamise, digiühiskonna õigusaktide ja uuest meediast tulenevate poliitiliste kommunikatsiooni muutuste teemal. Kogumikuartikkel annab ülesehitustelt varasemalt läbi viidud empiiriliste uuringutele ja analüüsidele tuginedes ülevaate valdkonna arengutest Eestis.

Minu töö analüüsi on tugevalt suunanud viimane, 2011. aastal tehtud uuring e-kaasamisest Eestis (E-riigi Akadeemia, 2012), milles välja töötatud kontentanalüüsi meetodil põhineva kodeerimisjuhendi võtsin enda uuringu aluseks, et viia läbi jätku-uuring, mis võimaldaks kaardistada üheksa aasta jooksul (2011-2019) toimunud muutusi e-kaasamise valdkonnas. Käesoleva magistritöö uurimiseesmärkide saavutamisel on meetodi piiranguks kohatine pinnapealsus, kuna kontentanalüüsi meetodiga pole võimalik uurida kommunikatsiooni sisu ja selles sisalduvaid tähendusi. Kontentanalüüs võimaldas mul saada ülevaate, milliseid e-kaasamisrakendusi valimisse kuulunud uurimisobjektid kasutavad, kuid selle kombineerimine kvalitatiivsete meetoditega (nt intervjuud või diskursuse analüüs) võimaldanuks saada terviklikuma arusaama e-kaasamise praktikatest.

Uuringu tulemustest nähtub, et nii Vabariigi Valitsus kui ka kõik ministeeriumid suunavad seadusandluspõhiste otsustusprotsesside osas kodanikke läbivalt oma veebilehtedelt

kaasarääkimiseks ja osalemiseks eraldi loodud e-kaasamisplatvormidele EIS ja Osale.ee. Uuringu käigus selgus, et nimetatud keskkonnad ei täida aga oma rolli osalusdemokraatiat arendavate ja soodustavate e-kaasamisplatvormidena, kuna aktiivseid kasutajaid ning sisulist arutelu seal ei esine. E-kaasamisplatvormide kasutajate vähesusele, nende madalale aktiivsusele ja keskkondade ebafunktsionaalsusele kodanike otsustusprotsessidesse kaasamisel on viidanud ka mitmed varasemad uuringud (Reinsalu, 2009; Saar, 2017; Arenguseire Keskus, 2018; Toots, 2019). Käesoleva ja varasemalt läbi viidud uuringutele tuginedes võib ebaefektiivsete platvormide põhjustena välja tuua ühelt poolt tehnoloogia ehk kasutajamugavusega seotud probleemid ning teisalt kodanike vähese võimestatuse otsustusprotsessides osalemiseks. Diskussiooni tulemusel järeldan, et e-kaasamise olukorra parandamiseks ei piisa vaid uue ja kasutajasõbralikuma keskkonna loomisest, vaid kodanikke tuleb võimestada, et tagada, et neil oleksid vastavad hoiakud, oskused ja teadmised, et e-kaasamisplatvormide kaudu otsustusprotsessides osaleda. Kokkuvõtvalt võib öelda, et kaks kirjeldatud e-kaasamisplatvormi on hetkel vaid regulatiivne osa seadusloome protsessist, milles kodanikud ei ole kaasatud.

Käesoleval, 2019. aastal tehtud uuringust nähtus, et Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide veebilehtedel oli loodud kodanikele võimalusi arengukavade koostamisel kaasa rääkida ning mõne asutuse veebilehel oli välja toodud ka kaasava poliitika kujundamise rakendamise alasektsioon, mis annab lootust, et riigi tasandil otsitakse võimalusi kodanike paremaks kaasamiseks otsustusprotsessidesse. Et ühiskonnas muutust luua, suunab Riigikogu veebileht kodanikke kasutama aga traditsioonilisi viise – liituma ise erakondade ja/või huvigruppidega ning asutuste veebilehtedel esitama teabenõudeid, ettepanekuid jm.

Võrreldes käesoleva uuringu tulemusi 2012. aastal E-riigi Akadeemia avaldatud analüüsiga, saab välja tuua, et nii ministeeriumide kui ka riigiasutuste veebilehtede disain ja ülesehitus on muutunud kasutajasõbralikumaks. Kuna asutuste veebilehtedel kaasamisprotsesse aga otseselt ei toimu, vaid seal antakse ülevaade asutuse üldisest tegevusvaldkonnast ja struktuurist, siis kodanike ja riigi koostööd see muutus otseselt ei edenda. Lisaks selgus käesoleva uuringu tulemusel, et riigiasutuste veebilehtedel viidatakse läbivalt e-kaasamiskeskkondadele, kuid kuna keskkondades sisulist aktiivset arutelu ei toimu, siis võib eeldada, et e-kaasamisplatvormidele viitamine võib olla on vastavate juhendite ja määruste tõttu ministeeriumite kodulehtedel kohustuslikuks muudetud, et kodanikel oleks teoreetiline võimalus osalemiseks.

2012. aastal avaldatud E-riigi Akadeemia uuringus avaldavad koostajad lootust, et EISi keskkonnast võiks saada oluline platvorm kodanike kaasamiseks, kui platvormi välimust muuta

atraktiivsemaks, ülesehitust loogilisemaks ning suurendada kasutajasõbralikkust. Minu magistritöös läbi viidud empiirilisest analüüsi tulemusel selgub, et kaheksa aastat varem välja toodud muudatusettepanekuid pole keskkonnas sisse viidud.

On erinevaid võimalikke põhjuseid, miks kaheksa aastat varem välja toodud probleemid on aktuaalsed ka 2019. aastal. Näiteks, kodanike e-kaasamise eest vastutamisel puudub riigitasandil üksmeel ning vastav kohustus pole asutuste ja ametnike vahel ära jaotatud (Arenguseire Keskus, 2018; Toots, 2019). Samuti ei pruugi olla e-kaasamise süsteemide parendamine riigitasandil niivõrd prioriteetne, kuna avalikkuses kaasamisele ja otsustusprotsessides kaasaráákimisele tugevat nõudlust ei ole. E-kaasamisplatvormides puuduste likvideerimine ning nende keskkondade aktiivne rakendamine annaks võimaluse kaasata kodanikke riigitasandil võimu teostamisse, millest tulenevalt suureneb potentsiaalselt kodanike usaldus riigi vastu. Arvan, et inimesed tunneksid end olulise osana ühiskonnast, kelle arvamusega arvestatakse, mis soodustaks kodanikuühiskonna arengut ning motiveeriks inimesi panustama ühiskonna heaolu hüvanguks. Kokkuvõtvalt on minu hinnangul e-kaasamise potentsiaal tagada stabiilsem ja tugevam demokraatlik riik.

Lisaks selgus töö tulemusel, et üldiselt on Eesti riigiasutused, poliitikud ja erakonnad end sotsiaalmeediamaaistikul aktiivselt sisse seadnud. Riigiasutused ei keskendu oma sotsiaalmeedias aga niivõrd palju kaasamise soodustamisele, kui igapäevategevustest ülevaate andmisele, organisatsiooni tegevuse ja töötajate tutvustamisele ning uute töötajate värbamisele. Riigiasutuste sotsiaalmeedia sisu võib olla seotud teoorias välja toodud tõdemustega, et interneti kasutamine poliitiliseks tegevuseks on võrdlemisi ebapopulaarne ja see jääb meelelahutuse jm varju (Dahlgren, 2015). Seega võib asutus proovida serveerida pooleldi meelelahutuslikku sisu, et pälvida rohkemate inimeste tähelepanu. Töö tulemuste pinnalt arvan, et tarvis oleks täiendada 2018. aastal loodud „Valitsuskommunikatsiooni käsiraamatut“, et pakkuda riigiasutustele sotsiaalmeedia kasutamiseks lisaks juhtnõoridele ka laiemat kommunikatsioonistrateegiat, et sotsiaalmeediaplatformide võimalusi maksimaalselt rakendada.

Eelnevast tulenevalt saab järeldada, et kuigi e-tehnoloogiad on Eesti elanike seas populaarsed ja laialt kasutusel, siis riigitasandil otsustusprotsessidesse kaasamisel ei ole *online*-platvormid edu saavutanud. Empiiriale tuginedes võib väita, et Eesti tammub e-kaasamise ja e-osaluse teemadel endiselt paigal. Antud uuringu põhjal võib järeldada, et kodanike seas e-osaluse suurendamiseks tuleb uute tehnoloogiliste võimaluste asemel esmalt muuta nii võimuesindajate kui ka kodanike mõttemustreid ja mentaliteeti. Arvan, et ühelt poolt peaks riiklikul tasandil panema strateegiliselt

paika, miks on kodanike kaasamine oluline ja mis laiemaid eesmärke see täidab. Samuti peaks riigitasandil olema kaasamise koordineerimise eest vastutus erinevate asutuste lõikes selgelt ära jaotatud. Riiklikul tasandil paika pandud kaasamise eesmärkidest peaksid lähtuma kodanikega suhtlemisel ka kõik ametnikud ja riigisektori töötajad. Uuringust lähtuvalt pean äärmiselt oluliseks ka suuremat pühendumist kodanike võimestamisele, et nad oskaksid otsustusprotsessides kaasa rääkida. Ühiskonnas kaasamise nõudluse tekitamisel näen suurt rolli ka erinevatel huvigruppidel ja kodanikuühendustel, kes kodanike eestkõnelejatena saavad survestada kaasamise vajalikkust riigitasandil ning levitada osalemise olulisust ka laiemalt ühiskonnas.

Käesolev töö sillutab tee täiendavateks uuringuteks, mis annaksid antud valdkonnast terviklikuma ülevaate. Esiteks, jätku-uuring e-kaasamise olukorrast Eesti kontekstis näitaks seda, kas ja milliseid muutuseid e-demokraatia arengus järgnevate aastatega toimub. Teiseks, veelgi sügavama sissevaate saamiseks e-kaasamise olukorrast riigiasutuste veebilehtedel ja sotsiaalmeedias tuleks läbi viia ka kvalitatiivne sisuanalüüs, mis on täiendatud erinevate riigiasutuste kommunikatsiooni eest vastutatavate spetsialistidega tehtud intervjuudega. Kolmandaks, kuivõrd käesolev töö keskendub nii-öelda kohusetundlikele kodanikele (*duty-based citizens*) ja riigi poolt initsieeritud e-kaasamisvõimaluste uurimisele, on uurimist väärt ka nii-öelda kaasatud kodanike (*engaged citizens*) ja kodanike endi algatuspõhised kaasamispraktikad sotsiaalmeedias ja internetikeskkonnas. Neljandaks, käesoleva magistritöö tulemusi täiendaks oluliselt ka e-kaasamise uuring, mis oleks läbi viidud kodanike seas ning vaataks, kas üldse ja kui, siis milliseid viise kodanikud kasutavad või soovivad kasutada otsustusprotsessides osalemiseks. Viiendaks, lisandväärtust pakuks ka kodanike võimestatuse uurimine riigitasandi otsustusprotsessides kaasarääkimisel ja osalemisel.

Summary

In a democratic country, citizens hold the highest power, and thus the participation of citizens is fundamental for a well-functioning democracy. Democracy can be either *representative* – citizens give the right to represent them and implement the political power to the chosen elite via elections and voting – or *direct* where citizens can additionally participate in state-level decision-making also beyond the election period. Considering that ICT has strengthened the direct democracy through enabling the state to consult and include citizens in its decision-making processes, this study examines, firstly, the nature of e-democracy (how internet supports democracy) in the Estonian context and, secondly, how the websites, social media platforms and other online mediums of state institutions and leading politicians support citizen participation in decision-making.

One part of this study is an article (book chapter), which provides an overview of the digital development and e-inclusion in Estonia. I co-wrote the article with supervisor Andra Siibak and a doctoral student of the Law Department of the University of Tartu Seili Suder, to be published in the book “*Network citizens in Central and Eastern Europe communicative political power and empowerment of digital generation*”. The aim of the book is to map the experiences of Eastern and Central European countries (including Estonia) with e-inclusion, legislation concerning the digital society and the changes that the new media causes in political communication. The article is a comparison point to the prior empirical studies and analysis in the field, and it provides an overview of the developments in this field.

The analysis of this study is based on the last study conducted on e-inclusion in Estonia in 2011 (E-Riigi Akadeemia, 2012). Namely, this study utilises the coding guide based on content analysis methodology that was originally established for the mentioned study by E-Riigi Akadeemia, in order to conduct a follow-up study to map the changes in the field of e-inclusion over the period of nine years (2011-2019). The main limitation of the method – in relation to the research question – has been its slight superficial nature, as it has not allowed examining the content of and meanings within the communication. The content analysis enabled obtaining an overview of which e-inclusion applications are used by state institutions and leading politicians but a more qualitative approach (e.g., interviews or discourse analysis) would have supported obtaining a more comprehensive understanding of the e-inclusion practices.

The results of this study show that regarding the legislative decision-making processes, the Estonian Government and all ministries throughout their websites guide citizens to specific e-

inclusion platforms EIS and Osale.ee. However, it was found that these platforms do not serve their role or function as enablers and supporters of direct democracy, because there are no active users and discussions. The ineffective and dysfunctional nature of e-inclusion platforms is also confirmed by prior research (e.g., Reinsalu, 2019; Saar, 2017; Arenguseire Keskus, 2018; Toots, 2019). Based on this and earlier studies, one likely reason is the poor user experience related to using these platforms and another the low empowerment of citizens to participate in decision-making processes. As discussed, to improve e-inclusion, it is not enough to create a new and more user-friendly platform, but citizens must be empowered to assure that they have necessary attitudes, skills and knowledge to meaningfully participate in the decision-making through these e-inclusion platforms. It can be concluded that the two e-inclusion platforms are currently merely regulative part of the law-making process, in which the citizens are not included.

In the period of 2018-2019, the Estonian Government and ministries, on their websites, created the opportunity for citizens to contribute to the creation of the development plans. Further, within the same period, some state institutions included the sub-section of inclusive policymaking, which implies that the state institutions are increasingly looking for opportunities to include citizens in decision-making more effectively. The website of the Parliament directs citizens to use traditional methods, such as joining with parties or other interest groups, presenting information requests and proposals on websites of state institutions, etc.

Compared to the results of the study conducted in 2011 (E-riigi Akadeemia, 2012), the design and structure of the websites of state institutions have become more user-friendly. However, as websites are not directly enabling inclusion processes but merely provide the overview of the general field of activity and structure, then the advancement in user-friendliness does not directly enhance the collaboration between the citizens and the state. Also, this study finds that state institutions refer to e-inclusion platforms throughout their websites. However, because there is no active discussion on these platforms, it can be presumed that such references are made compulsory in internal guidelines of the state institutions, in order for citizens to have a theoretical possibility to participate in decision-making.

In the study by E-riigi Akadeemia (2012), the authors have expressed hope that EIS can become an important platform for including citizens if its design is made more attractive, structure more logical, and user experience more user-friendly, in order for the system to be convenient and practical for citizens. The empirical analysis of this study shows, however, that the proposals made eight years earlier have not been implemented for improving the EIS platform.

There are different plausible reasons why the issues highlighted eight years earlier are still relevant in 2019. For instance, the lack of consensus on state-level regarding who is responsible for the e-inclusion of citizens, and subsequently the inability to distribute this responsibility between institutions and public officials (Arenguseire Keskus, 2018; Toots, 2019). Also, the weak demand for public inclusion in decision-making, which has likely resulted in e-inclusion not being prioritized in improving the state-level systems.

Advancing e-inclusion platforms and actively utilising these would allow citizens to contribute to exercising power on state-level, which would likely enhance their trust towards the state. This means that citizens would increasingly feel as an important part of the society whose voice is being meaningfully considered, which would foster the development of civil society and incentivise citizens to contribute to the well-being of the society. In brief, e-inclusion holds the potential for assuring a stronger and more stable democratic country.

This study also finds that Estonian state institutions, politicians and political parties are actively using social media. However, state institutions do not utilise social media to foster e-inclusion *per se* but use it to provide an overview of the daily activities, introduce the activities and staff of the organisations and employ new staff. The content of the social media of state institutions can be related with what is also mentioned in the literature: using the internet for political activities is unpopular and is shadowed by other activities, such as entertainment (Dahlgren, 2015). Therefore, state institutions could present partially entertaining content to gain the traction of more people. Deriving from the results of this study, it can be proposed that the “Handbook of government communication” created in 2018 should be substantiated by providing state institutions not only with guidelines but also a comprehensive communication strategy for maximising the opportunities of different social media platforms.

Although e-technologies are popular and prevalently used among Estonian citizens, online platforms have not been successful in including citizens in state-level decision-making processes: the empirical results of this study suggest that Estonia is stagnant when it comes to e-inclusion and e-participation. Therefore, it can be assumed that to enhance the e-participation of citizens, instead of employing new technological opportunities, the mentality and attitudes of both state representatives and citizens must first be changed. For this, it is critical to strategically consider why including citizens in decision-making is important and what broader goals it supports. Also, the responsibility for coordinating the inclusion of citizens on the state level should be clearly distributed between different institutions. Further, all public officials and

employees within the public sector should consider the national goals on inclusion when communicating with and consulting citizens. The study also shows that the state should put a significantly higher emphasis on empowering its citizens, for the latter to be able to meaningfully participate in decision-making processes. To increase the demand for enhanced inclusion of citizens in the society, different interest groups and civil society organisations play an important role in pressurising the need for stronger inclusion on the state level and spread the need for higher participation in the society.

This study creates opportunities for further research that would provide a more holistic understanding of the topic. *First*, a follow-up study on the e-inclusion in the context of Estonia would show the development of e-democracy within the upcoming years. *Second*, a qualitative content analysis on the websites and social media channels of state institutions, complemented by interviews with specialists responsible for communication activities within state institutions, would provide a more complete picture of the e-inclusion practices in Estonia. *Third*, considering that this study focused on so-called duty-based citizens and e-inclusion opportunities initiated by the state, these results would be complemented by studying the so-called engaged citizens as well as inclusion practices initiated by citizens in social media and other online platforms. *Fourth*, a study conducted among citizens would present if and how citizens are using or wish to use online opportunities to participate in state-level decision-making. *Fifth*, researching more specifically the empowerment of citizens in participating in state-level decision-making would provide further insight into the behaviours of the citizens, which is necessary to increase the demand for enhanced inclusion from citizens' perspective.

Kasutatud allikad

Arenguseire Keskus (2018). *Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid*, Tallinn: Arenguseire Keskus.

Arnstein, Sherry R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of American Planning Association* 35 (4): 216-224.

Baringhorst, S. (2008). The political empowerment of citizen consumers – opportunities and problems of anti-corporate campaigning on the net. *Net working/networking: Citizen initiated Internet politics*, 281–309. Tampere: Tampere University Press.

Bastick, Z. (2017). „Digital Limits of Government: The Failure of E-Democracy." *Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation*. Springer International Publishing, 3-14.

Beilmann, M., Kalmus, V. (2019). Eesti noorte osalustüübid poliitiliselt meelestatud aktivistidest passiivseteni. Heikki Lauha & Kati Nölvak (Toim.). *Digiareng ja noorsootöö* (79–82). Tallinn/Helsinki: Verke/ Eesti Noorsootöö Keskus

Bennett, W. L. (2008). "Changing Citizenship in the Digital Age." *Civic Life Online: Learning How Digital Media Can Engage Youth*. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. Cambridge, MA: The MIT Press, 2008. 1–24. DOI: 10.1162/dmal.9780262524827.001

Bertot, J., Jaeger, P., T., Grimes, J., M. (2010). Using ICTS to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27, 264-271. DOI: 10.1016/j.giq.2010.03.001

Best, S. J., & Krueger, B. S. (2005). Analyzing the representativeness of Internet political participation. *Political Behavior*, 27(2), 183–216. DOI:10.1007/s11109-005-3242-y

Bimber, B. (2001). Information and political engagement in America: The search for effects of information technology at the individual level. *Political Research Quarterly*, 54(1), 53–67. DOI:10.1177/106591290105400103

Bindu, N., Prem Sankar, C., Kumar Satheesh, K. (2019). „From conventional governance to e-democracy: Tracing the evolution of e-governance research trends using network analysis tools.“ *Government Information Quarterly*. DOI: 10.1016/j.giq.2019.02.005.

- Bronstein, J., Aharony, N., Bar-Ilan, J. (2018). Politicians' use of Facebook during elections. Use of emotionally-based discourse, personalization, social media engagement and vividness. *Aslib Journal of Information Management*, Vol. 70, 5, 551-572. DOI: 10.1108/AJIM-03-2018-0067
- Cahlikova, T. (2017). The uptake of e-Democracy and e-Participation in the Swiss Federal administration. *2017 Fourth International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG)*, 182-188. DOI: 10.1109/ICEDEG.2017.7962531
- Castells, M. (2010). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Communication and Society*. 17: 454–463.
- Dahlgren, P. (2015). The internet as a civic space. DOI: 10.4337/9781782548768.00009
- Dalton, R. (2008). Citizenship Norms and the Expansion Of Political Participation. *Political Studies*, 56, 76-98. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x.
- Enli, G., Rosenberg, L., T. (2018). Trust in the Age of Social Media: Populist Politicians Seem More Authentic. *Social Media + Society*, 1-11. DOI: 10.1177/2056305118764430
- E-riigi Akadeemia (2012). *Eesti valitsusasutuste e-kaasamispraktikate analüüs*. Kasutatud 1.05.2019 <https://ega.ee/et/trukis/eesti-valitsusasutuste-e-kaasamispraktikate-analuus/>
- Ess, C. (2018). Democracy and the Internet: A Retrospective, *Javnost - The Public*, 25:1-2, 93-101, DOI: 10.1080/13183222.2017.1418820
- Fuchs, C. (2011). *Foundation of Critical Media and Information Studies*. London: Routledge.
- Hacker, K. and van Dijk, J. A. G. M. (2000). *Digital Democracy, Issues of Theory and Practice*. London, Thousand Oaks CA, New Delhi: Sage Publications
- Hindman, M. (2009). *The Myth of Digital Democracy*. Princeton, NJ, USA and Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hinsberg, H., Kübar, U. (2009). *Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele*. Kasutatud 1.05.2019 https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kaasamine/kaasamise_kasiraamat.pdf
- Jaak Madisoni veebileht* (i.a). Kasutatud 1.05.2019 <https://jaakmadison.ee/>

- Kalmus, V. (2015). Standardiseeritud kontentanalüüs. *Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia andmebaas*. Kasutatud 1.05.2019 <http://samm.ut.ee/kontentanalyyis>
- Karakiza, M. (2015). The Impact of Social Media in the Public Sector. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 175. DOI: 10.1016/j.sbspro.2015.01.1214.
- Katz, E. (2014) Back to the Street: When Media and Opinion Leave Home, *Mass*
- Kim, J. (2008). A model and case for supporting participatory public decision making in e-democracy. *Group Decision and Negotiation*, 17(3), 179–193. DOI: 10.1007/s10726-007-9075-9
- Kõuts, R., Kello, K., Beilmann, M., Kalmus, V. (2018). *CATCH-EyoU WP2 Literature Review: Media and Communications*. University of Tartu
- Kõuts-Klemm, R., Pruulmann-Vengerfeldt, P., Siibak, A., Lauristin, M. (2017). Internetikasutus ja sotsiaalmeedia kasutus. In: P. Vihalemm, M. Lauristin, V. Kalmus, T. Vihalemm (eds), *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002-2014 tulemused*, pp. 279-296. Tartu: University of Tartu Press.
- Kukk, J. (2018). EKRE Sõprade Klubi Facebookis — rõhk on sõnal “sõbrad”, mitte erakonna ametlikul lühendil. *Uued Uudised*, 28. märts. Kasutatud 1.05.2019 <https://uueduudised.ee/arvamus/ekre-soprade-klubi-facebookis-rohk-sonal-sobrad-mitte-erakonna-ametlikul-luhendil/>
- Läänemaa Keskerakonna veebileht (i.a). Kasutatud 1.05.2019 <http://laanemaa.keskerakond.ee/jaanus-karilaid-elulugu.html>
- Larsson, A.O. (2017). “Going viral? Comparing parties on social media during the 2014 Swedish election”, *Convergence*, Vol. 23 No. 2, pp. 117-131. DOI: 10.1177/1354856515577891
- Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsusetegemise protsessi. Tallinn: Praxis. Kasutatud 17.03.2018 http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsustetegemise_protsessi.pdf
- Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: How Not to Liberate the World*. London: Allen Lane.
- Norris, P. (2004). *Young People & Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice?* John F. Kennedy School of Government Harvard University Cambridge, USA. Kasutatud 1.05.2019

<https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/COE%20Young%20People%20and%20Political%20Activism.pdf>.

OECD (2001). *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris: OECD.

Org, K., Suder, S., Siibak, A. (2018). Estonia. *Network citizens in Central and Eastern Europe communicative political power and empowerment of digital generation*.

participation: online versus offline participation, *Information, Communication & Society*, 17:8, 937-955, DOI: 10.1080/1369118X.2013.867356

Petrauskas, R., Bilevicienė, T., Kiškienė, A. (2008). E-Inclusion as the Part of E-Government Development in Lithuania. *VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS*, 23.

PRAXIS & IBS (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. *Lõppuaruanne*. Kasutatud 17.03.2018 <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Valitsusasutuste-kaasamispraktikad.pdf>

Reinsalu, K. (2009). The implementation of Internet democracy in Estonian local governments. *Dissertation*. Tartu, University of Tartu.

Riigikantselei (2018). *Valitsuskommunikatsiooni käsiraamat*. Kasutatud 1.05.2019 https://www.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuskommunikatsiooni_kasiraamat_pt11.04.2018.pdf

Royo, S., & Yetano, A. (2015). “Crowdsourcing” as a tool for e-participation: Two experiences regarding CO2 emissions at municipal level. *Electronic Commerce Research*, 15(3), 323–348.

Saar, M-L. (2017). E-demokraatia – mis see on? *MIHUS*, 21, 39-42.

Shirky, C. (2008). *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. London: Allen Lane.

Siibak, A. (2017). E-rahva manifest. Retrieved from: *Inaugural lecture*. Tartu: University of Tartu. Retrieved from <https://www.uttv.ee/naita?id=25510> (24.03.18)

Statistika andmebaas (2019). IT20: Arvuti ja koduse internetiühendusega leibkonnad tüübi ja elukoha järgi. Kasutatud 1.05.2019 <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=IT20>

Sveningsson, M. (2014). "I don't like it and I think it's useless, people discussing politics on Facebook": Young Swedes' understandings of social media use for political discussion. *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace*, 8(3), article 8, DOI: 10.5817/CP2014-3-8

Tiimus, K. (2016). Eelnõude infosüsteem sai olulisi täiendusi. *Riigikantselei veebileht*, 31. oktoober. Kasutatud 1.05.2019 <https://www.riigikantselei.ee/et/uudised/eelnoude-infosusteem-sai-olulisi-taiendusi>

Timak, R. (1971). Sisuanalüüsi meetodist ja selle rakendamisest. *Fakt, sõna, pilt VI*, 86–115. Tartu: TRÜ.

Toots M., Kalvet T., Krimmer R. (2016). Success in eVoting – Success in eDemocracy? The Estonian Paradox. In: Tambouris E. et al. (eds) *Electronic Participation. ePart 2016*. Lecture Notes in Computer Science, vol 9821. Springer, Cham. doi: 10.1007/978-3-319-45074-2_5

Toots, M. (2019). Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee. *Government Information Quarterly*, DOI: 10.1016/j.giq.2019.02.002

ÜRO E-valitsuse uuring (UN E-Government Survey) (2016). *E-Government in Support of Sustainable Development*. Kasutatud 15.03.2018 <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

ÜRO E-valitsuse uuring (UN E-Government Survey) (2018). *Gearing E-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. Kasutatud 21.04.2019 https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL_PRINT.pdf

van Dijk, J. A. G. M. (2010). Participation in Policy Making. In: *Study on the Social Impact of ICT*. Report for European Commission, Information Society and Media Directorate-General, 30-70. Luxemburg: European Communities.

van Dijk, J. A. G. M. (2012). Digital Democracy: Vision and Reality. *Innovation and the Public Sector*, 19, 49-62. DOI: 10.3233/978-1-61499-137-3-49

Vassil, K. (2015). Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes. *Background paper for World Development Report 2016: Digital Dividends*, 330, 2016.

Vissers, S., Stolle, D. (2014). The Internet and new modes of political

Vromen, A., Xenos, M., A., Loader, B. (2014). Young people, social media and connective action: from organisational maintenance to everyday political talk. *Journal of Youth Studies*, 18:1, 80-100, DOI: 10.1080/13676261.2014.933198

World Bank (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*. World Bank: Washington, DC.

X-tee faktileht (i.a). Kasutatud 19.05.2019, <https://www.x-tee.ee/factsheets/EE/>

ARTIKLI KÄSIKIRI

Network citizens in Central and Eastern Europe communicative political power and empowerment of digital generation

Estonia

By: Kadri Org, Seili Suder, Andra Siibak

Introduction

Estonia has become known as a one of the most wired and digitally advanced societies in the world and a role model for states aiming to modernise their public sector and provide transparent governance (UN E-Government Survey, 2016; Vassil, 2015; World Bank, 2016). The country's success story of transitioning from a post-socialist country to a modern democracy has been built upon the "internetisation" of the society (Runnel 2009). Furthermore, in addition to the public success in converting the public services online and encouraging the use of new technologies by the general public, Estonia has also been characterised by a normatively oppressive public attitude (Kõuts-Klemm et al., 2017), which has consequences for the wider population and their everyday practices.

The success story of Estonia in the field of digital technology started after regaining independence in 1991 when the government included the development of digital infrastructure as one of the core areas in the national strategy to ensure country's smooth democratic transition as well as socioeconomic development (Kotka, Castillo & Korjus, 2015). Estonia's success in this realm is largely based on a x-road system i.e. a technological and organisational environment enabling secure internet-based data exchange between information systems, so that by now "Estonia has a technological ecosystem in which almost every regular daily activity of public life provides the impetus for its transformation into an e-service" (Kotka, Alvarez del Castillo and Korjus 2015: 2). For example, in 2016 975 institutions in Estonia used the x-road and 1789 services were provided, including digital identification, digital signature, e-voting, electronic tax filing, online medical prescriptions, internet voting, online banking, and mobile parking were made available to Estonian citizens (Statistics about the x-road, 2017).

Estonia's success in converting public services online is claimed to be foremost based on the widespread use of electronic identification cards (eID) that serve as an identity document for Estonian citizens and residents and a tool to affix digital signatures, but also the complementary Mobile-ID that eliminates the need for having extra hardware and using usernames and passwords (GSMA, 2013; Vassil 2015). The prevalence of such identification methods is shown in the fact that since 2002 about 1.3 million of personal identification documents have been issued, of which 520 000 are actively used as eID and 156 000 are active Mobile-ID users (Solvak, 2018).

However, Estonians have not always been so keen on using the various opportunities the internet provides. Although internet access had been established as a basic human right in Estonia by the year 2000; most Estonians at the time were still unable to afford computers or internet connection in their homes. In fact, in the early 2000s, only around 30 percent of people in Estonia had used the Internet (Vassil, 2015) and scholars referred to Estonia as a country with relatively few Internet users and limited access to computers, largely because of the limited skills and motivation rather than the absence of infrastructure (Kalkun & Kalvet, 2002). Vassil (2015) states that although the problem of a digital divide was primarily a societal one, the solution was provided from the private sector whose campaigning for e-services resulted in people adapting to and preferring the e-services also when interacting with public institutions. Such shifts towards increased digital literacy are best-understood through the facts that from 2002 to 2014, the percentage of non-Internet users decreased from 60 to 18 percent (Kõuts-Klemm et al., 2017), and that in 2017 nearly 90 percent of Estonian households had a computer and access to the Internet (Statistics Estonia, 2017). Nevertheless, there are still a number of people in Estonia who are not internet literate, especially the members of older generations and those with lower educational as well as income level, who should thus be subject to interventions that reduce the digital gap and provide access to the e-services (Kõuts-Klemm et al., 2017). In fact, according to Siibak (2017), most attention in developing e-Estonia has been directed towards creating technological platforms, but significantly higher focus is needed to be put on how the citizens can best use these platforms.

Furthermore, the current demand for effective e-services has said to have created structures that force the laggards to align their choices and behaviour to the digital advancements as the other alternatives simply do not exist anymore (Kõuts-Klemm et al., 2017). That is, the state-provided digital services have said to lower the options for citizens to interact with both public authorities and private services through traditional, paper-based communication (Siibak, 2017). On the other hand, internet ubiquity has made services more easily accessible and comfortable to use and thus

the online interaction has become an important condition to maintain a good life-quality (Kõuts-Klemm et al., 2017).

In the present chapter we will draw upon the discussions and research findings of various Estonian scholars so as to provide a comprehensive overview about new technologies and their socioeconomic consequences for citizen engagement, political communication and legislation.

The Citizens, Social Media and Political Communication

UN E-Government Survey (2016) has included Estonia among the countries with very high E-Participation, Online Service and E-Government Development Index. However, considering that the named report analyses merely the presence of different e-platforms without reflecting on the usage and effectiveness to include citizens, its claims need to be taken with a grain of salt.

The potential of e-democracy is dependent on the openness of society to democracy as a whole, the developmental phase of the civic culture, and the traditional participatory processes (Reinsalu, 2009). As information and communication technologies are constantly evolving, then also the inclusion of the citizens into various state's e-services has been gradual.

The first report on citizens' and interest groups' involvement in the decision-making process on the governmental level in Estonia was created in 2004, framing the general recommendations for citizens' inclusion in the political decision-making (Lepa et al., 2004). Strategic document Good Practice of Engagement (in Estonian, Kaasamise Hea Tava) directed to governmental institutions was developed in 2005 (Republic of Estonia Government Office, 2014; eGA, 2012) and was widely used (PRAXIS & IBS, 2010). Nevertheless, more than a decade later, the government is still criticized for its inconsistency and variability of practices of including citizens' in state-level processes and the too late inclusion of citizens in decision-making processes, thereby inhibiting pithy and open discussion (PRAXIS & IBS, 2010; eGA, 2012). Furthermore, scholars (e.g. Reinsalu 2009) have criticised the process also by stating that the government has seen citizens as clients rather than active participants and contributors, assuming and prescribing what citizens wish but not enabling them to be meaningfully involved in the discussion and decision-making.

E-participation platforms

Estonian government has implemented many different e-participation projects to increase the engagement of its citizens and to ease the abovementioned criticisms.

The first national-level e-participation project, an online platform TOM (abbreviation from “Täna Otsustan Mina” meaning “Today I Decide”) was launched in 2001 and aimed to allow citizens to make proposals for new legislation and policies, discuss and vote upon them (Toots et al., 2016). Three years later the platform was declared a failure because of lack of active users, low quality of ideas, the limited impact of peoples’ proposals and the formalistic responses from officials over an open dialogue and discussion (Toots et al., 2016). TOM’s lack of success is also explained by the fact that the platform was an example of e-representative democracy where decisions were made by ministries and officials and not e-participation platform, where citizens are empowered (Reinsalu, 2009). To illustrate, by the end of the TOM platform, 7000 registered users had generated 1187 ideas, out of which no more than one percent was implemented by the government (Glencross, 2009).

However, TOM was a shepherd for the online platform Osale.ee, which was launched in 2007 and which is still running (Toots et al., 2016). Additionally, in 2011, the government implemented a new executive information system (further: EIS), which aims to ease the processing of draft laws and documents and to expand opportunities for the public to support and shape the decision-making (Tiimus, 2011). Nevertheless, Toots et al. (2016) argue that the e-participation projects have not fulfilled their aims because they have been used only by a narrow group of active users without assuring them considerable agency to meaningfully participate in the political processes.

Lately, civic organizations have started their own initiatives e.g. rahvaalgatus.ee and petitsioon.ee which have provided citizens with a platform to collectively draw emphasis on critical issues and make relevant proposals to the state (Rahvaalgatus.ee, 2018; Petitsioon.ee, 2018). Although the specific impact of these initiatives is yet to be studied, it can be argued that while both encourage important topics getting on the policy agenda, they provide limited access to the decision-making process itself.

E-democracy has been more apparent on the local level. For example, the services offered by the city of Tartu to its citizens are meant to simplify their everyday activities. Nonetheless, even on the local level, the relationship between a citizen and the local government is argued to be comparable to the relationship between a service provider and customer, which does not allow democratic e-participation regardless of citizens’ readiness to participate in decision-making processes and the activities of the city (Reinsalu, 2009). As there is a lack of more recent studies on the local level, the claims of Reinsalu (2009) should be read cautiously. For example, a

platform volis.ee was created in 2009 and utilised ever since to enable citizens to be involved in the decision-making processes of the local governments (Volis, 2018).

E-voting

The most discussed and debated e-democracy instrument in Estonia has been e-voting (Toots et al., 2016). Since 2005, Estonia has been the only country in the world that offers its citizens the opportunity to legally cast their vote over the internet, having used it in a total of nine elections at the local, national and European levels (Vassil, 2015; Valimised, 2018). The increasing prevalence of online voting is characterised by its gradual diffusion from a few enthusiasts in 2005 to widely spread across the population in recent years: when in the first election less than 2 percent of all votes were cast online, every third vote was cast online in 2014 (Vassil, 2015).

Nevertheless, researchers have not found consensus on the relation between Estonia's success in e-voting and e-democracy in general. Despite Estonia's success in implementing e-services as highlighted above, Toots et al. (2016) have found no correlation between the country's success in e-voting and e-democracy in a broader sense, because achieving the broader goals of developing a full-fledged e-democracy were not met to the extent that many had initially hoped. However, Toots et al. (2016) explain that the politicians are not prioritizing the inclusion of citizens through ICT and the citizens are not entirely engaged in expanding the possibilities for direct access to decision-making that have been made available by the contemporary technologies. Also, even though the availability of innovative platforms for online political participation has led to the increasing use of internet voting, Estonia has failed to engage public in the legislative process, because the government portals suffer from citizens' lack of willingness to participate (Kitsing, 2011). Moreover, Kitsing (2011) presents that other than making voting more convenient for particular population groups, online voting has not made a significant contribution to online democratic participation. However, Vassil et al. (2016) present the opposite by arguing that e-voting has diffused among the overall voter population, and has not just become an exclusive form of participation for the privileged few. In specific, they have found that technology can prospectively bridge societal divisions and ease political participation for the less privileged group of people, who have fewer resources and skills in using modern technologies. Further, Vassil (2015) explains that even though in the first pilots of internet voting the implicit hope was to increase the percentage of voters, its primary role has been seen as an extension of modern e-governance to raise the convenience for citizens to participate in the political life. Considering that

Estonians have become increasingly passive in using traditional channels, the advancing ICT can be said to have supported the spread of the ease for people to be politically active (Reinsalu, 2009).

Several areas need to be addressed by further research to understand the topic of civic engagement more comprehensively. First, Kõuts-Klemm et al. (2017) question if people's needs are met by the e-platforms. Second, considering the inability to implement e-democracy in a broader sense, it is essential to research people's motivation in using innovative online platforms and technology solutions. Third, Reinsalu (2009) has raised the question whether institutions and politicians are able to keep up with fast-developing e-democracy and rapid changes in this field, and how this can be done the best. Fourth, acknowledging the popularity of e-technology and online solutions, the perception of changes in people's daily lives should be examined to understand the attitude of different social groups towards the application of new technological solutions. This might help to further understand the normative public attitude to use digital facilities in everyday life.

Politics and Social Media

During the last decade, different social media channels have gained universal popularity in Estonia, diffusing to almost every sphere of life, including the political scene. According to the report by the e-Governance Academy (eGA) (2012), social media – due to its wide distribution and speed for exchanging information – is an efficient medium for reaching the people and including them in the decision-making processes without mediators. Despite the opportunities social media has provided, it has also helped to create stratification among the internet users depending on the individual needs and sociocultural contexts (Kõuts-Klemm et al., 2017). In fact, largely due to the abundance of digital technologies and web platforms, it is becoming more difficult to create an integrated and inclusive discussion space in the public sphere (Siibak, 2017). Moreover, Siibak (2017) claims that the technological development and influence of social media have only seemingly diversified the usage of media, leading to 1) professional journalism losing its dominant role of informant, 2) society moving towards extreme individualism, and 3) the disappearance of news monopolies.

According to the findings of “Me. The World. The Media” survey, social media was used by 52 percent of all respondents and 67 of all internet users in Estonia, but the number of users had risen just one percent in the previous three (Kõuts-Klemm et al., 2017). Also, while Russian internet users used social media more than Estonians, respectively 70 and 65 percent, the overall usage of social media was bigger among Estonians (53 percent compared to 49 percent) because more

Estonians used the internet than Russians (82 percent vs 70 percent) (Kõuts-Klemm et al., 2017). When comparing social media and internet use, the differences between age groups were bigger for the former. Although the number of internet and social media users is almost the same in younger age groups, the percentage of social media users amongst 30-44-year-olds was 73 and just 34 amongst 65-74-year-old internet users (Kõuts-Klemm et al., 2017). The most popular and by far the biggest social media platform in Estonia is Facebook with 600 thousand users according to information gained in 2015 (Dalton, 2015).

People's ICT skills and digital literacy are essential in order to maximize the use of different technological solutions for the implementation of e-democracy (Kõuts-Klemm et al., 2017). The findings of a representative survey "Me. The World. The Media" carried out by the institute of social studies at the University of Tartu in 2014 provides thorough insights into the dynamics of the use of the Internet among Estonians (Kõuts-Klemm et al., 2017). It demonstrates that approximately 80 percent of Estonians have basic knowledge and skills to use a computer and the internet and that around half of the population can make more difficult information search, and also use the interactive options available on the internet to communicate actively and consume entertainment (ibid). However, only one-fifth of the Estonians are politically and socially active online by signing petitions, publishing political and ideological beliefs and ideas, as well as providing feedback to public institutions (ibid). Furthermore, in addition to the lack of competences, the findings indicate that the majority of the population also lacks motivation to be civically engaged online (ibid.)

Public institutions and ministries on social media

Compared to the e-inclusion platforms that aimed to increase citizen engagement, governmental institutions can be assumed to reach a significantly wider public via social media, and thus potentially engage more people in decision-making processes. The first research that examined the usage of social media on the governmental level is a report conducted by eGA (2012), which focuses on the e-inclusion practices of Estonian governmental agencies by analysing their websites and the links these sites refer to. It states that in 2012, the websites of both different ministries and government agencies did not have an unified style and structure, and did not refer to the official social media accounts of the agencies (eGA, 2012). In the same report the scholars recommended governmental agencies not to open new social media accounts because allegedly it is not the key to include citizens in state-level decision-making processes (ibid).

Nonetheless, an ongoing study (Org, work-in-progress) about the practices of Estonian politicians and governmental institutions on their homepages and social media profiles reveals that, in 2018, every ministry in Estonia is active on Facebook and YouTube and that two-thirds have a Twitter account. Besides ministries (n=11), also constitutional institutions (n=6) and governmental agencies (n=32) were analysed (see Table 1). For example, five out of six constitutional institutions are represented in the three mentioned social media platforms, and among governmental agencies analysed in the study, 24 are active on Facebook, 21 on YouTube and 11 on Twitter. The ongoing study (Org, work-in-progress) also shows that approximately half of the analysed governmental institutions also make use of alternative social media platforms like blogs and Instagram to interact with the citizens. The above illustrates that Estonian governmental organizations have adopted social media practices in their everyday work.

Furthermore, according to the findings of Org, the number of Facebook followers that different governmental organizations have varies from a few hundred to several thousand. However, the Ministries of Education and Research as well as Foreign Affairs, the Parliament of Estonia and the Road Administration pages have more than 10 000 followers and the Police and Border Guard Board and the Rescue Board pages have more than 40 000. With more than 50 000 followers, the Facebook page of the Estonian president Kersti Kaljulaid is the most popular among those examined in the study (Org, work-in-progress), which is likely due to her role as the main representative of Estonia. It is notable that while most posts on her page are written in Estonian, the comments reveal a significant number of foreign followers.

In case of Twitter, there is a tendency that accounts that create content in English and also retweet other relevant accounts are more popular than the ones which use Estonian and do not retweet (ibid). For instance, the Ministry of Foreign Affairs – with more than 34 000 followers the most popular Twitter account in the sample – publishes content only in English and actively retweets posts of related organizations and people working for the ministry. In this case, however, the reason for using English might be that foreign affairs extend also beyond the borders of the country. In general, it can be presumed that governmental institutions use English in creating content to reach with the wider public (also non-speaking Estonians living in the country and/or Estophiles), assuming that Estonians using the Internet are capable of understanding English. Thus, the extent to which the English-speaking followers contribute to better engagement of the state's decision-making processes can be questioned.

When comparing the results of the ongoing study (Org, work-in-progress) to those of the eGA report (2012), all Estonian ministry homepages have converted to a similar style and structure. Also, the websites of all ministries refer to their official social media accounts and include the strategic document Good Practice of Engagement with links referring to the e-participation platforms Osale.ee and EIS (described in the first chapter of this article). Nevertheless, these practices of inclusion seem to be a default element which is not implemented effectively. The improvements on the homepages of the governmental agencies compared to the situation described in 2012, however, remain marginal, if not non-existent, as they are still with various designs, structures and elements, making the information search difficult and inconvenient (eGA, 2012). Both studies reveal that governmental institutions offer general information on their homepages but for interacting, refer to other platforms like e-inclusion platforms and social media (eGA, 2012; Org, work-in-progress). Nonetheless, both studies carried out by eGA (2012) and Org (work-in-progress) show that the essential information, such as contacts of the responsible people, sub-organizations and their fields of activities, is brought out clearly on the websites.

Social media use by politicians

The ongoing study (Org, work-in-progress) also examines the use of social media by the main politicians: the ministers (n=15) and those who are in the leading position in the government (n=3), governmental committee (n=22) or political group (n=15). As presented in Table 1 below, out of the total sample of politicians (n=55), nearly all are present on Facebook, more than half have a Facebook page, and 44 percent have both account and page. This reflects Facebook as a means for politicians' to be more accessible to the citizens. More than half of the observed politicians have a Twitter account and one fifth is active on Instagram. The study identifies that 9 politicians have a YouTube account but only a few have updated it lately.

It seems that the trend to write a blog or manage a homepage has decreased among politicians, because only 17 blogs or websites are found, out of which 11 have been updated within last year. Many politicians had written to their blog or homepage that they do not manage it actively anymore and have moved to social media platforms. The lack of popularity of personal blogs and homepages can also be explained by the fact that four main parties out of six present in the government have their own newspaper or online platform, where the party members are publishing their opinion articles and other news stories. Only one politician out of 55 is using alternative methods and online platforms to include citizens. Namely, he invites people to play online-chess with him.

Also, one party stands out especially for being present in as many social media platforms as possible, including – additionally to the previous – Pinterest, Flickr, and Vimeo. When comparing the coalition and opposition parties' social media usage, no significant similarities or differences are found. However, parties that entered the Parliament more recently (i.e., Estonian Free Party and Conservative People's Party of Estonia) are present in fewer social media platforms than other parties, which have been in government for a longer period. Nevertheless, the two newcomers seem to differ in their social media approach by creating a closed Facebook group as a community. The first has slightly more than 100 members and is relatively passive, but the second has more than 6300 members and an intense and active strongly ideological discussion is continuously present there.

Social media channel	Type of social media platform	Politicians active on site, % (n=55)	Ministries active on site, % (n=11)	Constitutional institutions active on site, % (n=6)	Governmental agencies active on site, % (n=32)	Parties represented in government, % (n=6)
Facebook	Facebook overall	52 (95%)	11 (100%)	5 (83%)	24 (75%)	6 (100%)
	Facebook account	47 (85%)				
	Facebook page	29 (53%)				
	Both Facebook account and page	24 (44%)				
Twitter	Twitter account	32 (58%)	7 (64%)	5 (83%)	11 (34%)	4 (67%)
Youtube	Youtube account	9 (16%)	11 (100%)	5 (83%)	21 (66%)	6 (100%)
Instagram, blog and other	Instagram account	12 (22%)				

alternative platforms						
	Blog or website	17 (31%)	9 (82%)	4 (67%)	12 (37%)	6 (100%)
	Alternative platforms	1 (2%)				

Table 1. Use of social media by Estonian ministries, constitutional institutions, government agencies and political parties (Org, work-in-progress)

The previous shows that there is a wide emergence of different social media platforms in the Estonian political scene. Governmental institutions and politicians have adapted rather well, positioning themselves into the platforms, which are widely used by the citizens. Reinsalu (2007) has stated that, even though in Estonia the correlation between online-activity and political activity is weak, e-inclusion depends mostly on the will and skill of the government officials to see the Internet as a tool to include people in the political discussions and decision-making processes. Considering the situation described by Org (work-in-progress), it seems that Reinsalu's statement is still current.

To understand the topic more comprehensively, it can be complemented by further research firstly on citizens' perceptions and experiences related to the governmental institutions' use of social media. Secondly, content analysis of these institutions' social media posts would contribute to a more comprehensive understanding of citizens' e-inclusion in the democratic processes. Thirdly, citizens' motivation to participate in decision-making processes on the governmental level should be examined to understand the benefit and effectiveness of different e-inclusion methods. Fourthly, as proposed by Siibak (2017), acknowledging that social media fosters the emergence of politically radical groups, it is critical to observe the possibilities platforms that would facilitate civilized and thoughtful discussions between groups with different and also opposing ideologies.

Law and Social Media

Only a few laws address specifically digital media in Estonia. One of the most relevant laws is the Information Society Services Act (ISSA), which governs the blocking and removal of illegal internet content. The act regulates requirements for information society service providers' services ranging from processing and storage of data, online search, on-line magazines and journals, financial services, online shopping, etc. and their liability. The act sets out restricted liability in the cases where service provider is not the data provider but merely the transmitter or holder of data (§§ 8-10). Therefore, the ISSA provides a "safe harbour" in the sense that once the service provider becomes aware of the illegal content in its website and removes it expeditiously, it cannot be held liable.

The Act defines the "Information society services" as services which must be entirely transmitted, conveyed and received by electronic means of communication, thus it can be argued that information society services may cover services rendered by owners of internet portals or forums, chat-rooms, bloggers. However, there is very limited court practice indicating which services fall under the information society services. If the service does not fall under the ISSA, then the service provider has a higher level of liability under civil law. In this context, one court case – Vjatšeslav Leedo v. AS Delfi⁴ – stands as a groundbreaking case that started in Estonia and reached to the European Court of Human Rights (see also Susi 2014). The facts of the case were as follows.

The applicant company owned one of the largest Internet news portals in Estonia. On its website, readers could anonymously and without prior registration post comments below the published articles. Although the company could not edit or moderate such comments, it could remove them using a prior automatic-word filtering system or on being alerted by readers. Mr Leedo published an article in the news portal. A number of comments containing personal threats and offensive language directed against mr Leedo were posted below the article. Delfi removed them some six weeks later at the insistence of mr Leedo. Mr Leedo instituted defamation proceedings against the company, which was ultimately ordered to pay damages under civil law. The National Court of Estonia found that mr Leedo had the right to claim damages under civil law.

The case reached to the Grand Chamber of European Court of Human Rights⁵, which ruled that holding Estonian news site liable for anonymous defamatory comments posted online from its

⁴ Vjatšeslav Leedo v. AS Delfi, The National Court of Estonia, decision 10.06.2009 nr 3-2-1-43-09.

⁵ Delfi AS v. Estonia, the European Court of Human Rights, 2015, nr [64669/09](#).

readers, was not a violation of the Article 10 of the European Convention on Human Rights' (ECtHR) guarantees of the freedom of speech. The Grand Chamber came to the conclusion that the Estonian courts' finding of liability against Delfi had been a justified and proportionate restriction on the news portal's freedom of expression, in particular because the comments in question had been extreme and had been posted in reaction to an article published by Delfi on its professionally managed news portal run on a commercial basis. Furthermore, the steps taken by Delfi to remove the offensive comments without delay after their publication had been insufficient. The ECtHR accentuated that the case does not concern "other fora on the Internet" where third-party comments can be disseminated, e.g. an online forum where users can set out their ideas without the discussion being channelled by the forum's manager. The Grand Chamber's finding is neither applicable to a social media platform where the platform provider does not offer any content and where the content provider may be a private person running the website or a blog as a hobby. The decision of the ECtHR created a wide international discussion among experts and generated several researches on the topic⁶. Two ECtHR judges gave a dissenting opinion to the case and argued that freedom of expression cannot be a matter of a hobby⁷. The interveners⁸ in the case stated that the technology and operating processes for an online news discussion forum like Delfi were technologically indistinguishable from the hosting services such as social media platforms, blogs and others. Today, the case has obliged online platforms all over Europe to filter and monitor users' comments in order to prevent any possible liability for illegal content (Lahe & Turk 2012).

In addition to the ISSA, a number of other laws also contain individual provisions defining the substantive conditions for imposing legal restrictions on freedom of expression, and establishing the precise procedures to be followed when making decisions on the blocking, filtering, or removal of illegal internet content⁹, however, there are no new laws that focus on the issues related to the "digital concerns". The main safeguards for the individual come from Constitutional provisions

⁶ Neville Cox. *Delfi AS v Estonia: The Liability of Secondary Internet Publishers for Violation of Reputational Rights under the European Convention on Human Rights*, The Modern Law Review, 2.07.2014. Available: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12081>; Francesco Buffa. Freedom of expression in the internet society. Il diritto in Europa oggi, Key Editore 5.03.2016 vol. 11. K. Turk. The delictual liability of the host. Master's theses. University of Tartu. 2010.

⁷ Joint Dissenting Opinion Of Judges Sajó And Tsotsoria. *Delfi AS v. Estonia*, the European Court of Human Rights, 2015, nr [64669/09](#).

⁸ Several associations made a joint submission as third parties in the case *Delfi AS v. Estonia: The European Digital Media Association, the Computer & Communications Industry Association and EuroISPA*, a pan-European association of European Internet Services Providers Associations (see case nr [64669/09](#), p 108).

⁹ Irene Kull. Estonia's report. Blocking, filtering and take-down of illegal internet content, Swiss Institute of Comparative law. 0 December 2015 Available: <https://rm.coe.int/168065497e>.

guaranteeing the basic rights and freedoms of individuals (§ 17 – right to honour and good name, § 19 – right to free self-realisation, § 26 – right to private life, § 45 – freedom of expression). For example, protection of the reputation or against invasion of privacy is assured primarily by norms of private law and persons whose rights are violated in the digital media can claim damages under the Law of Obligations Act.

The Personal Data Protection Act regulates processing of personal data, including implicitly the disclosure of such data on the internet. In more serious cases the Police initiates criminal investigation under Penal Code. The Penal Code designates certain acts of relevance to protect confidentiality of messages (§ 156), illegal disclosure of personal data § 157; § 157¹) and illegal use of another person's identity etc. Penal code covers variety of topics such as offences against humanity and international security, including offences against peace; public incitement for the commission to acts of terrorism etc. While the Penal Code renders punishable a number of criminal offences potentially related to illegal internet content, it does not specifically mention digital media.

One of the few laws which directly addresses digital content is the Law of Obligations Act which also provides a definition to a durable medium i.e. an instrument which enables a person to store information addressed personally to that person in a way accessible for a period of time corresponding to the purposes of the information and which allows the unchanged reproduction thereof (§ 11¹). The definition is used in the context of protecting the rights of the consumer (e.g. giving information to consumer).

Although the number of concrete laws that address digital concerns is scarce there has been a lot of discussion and academic scholarship in the recent years concerning digital media among different stakeholders on the topic. Problems that have been gained the most attention by various stakeholders are related to the freedom of expression (Veetõusme, Pajuste & Susi 2018); human rights (Susi, forthcoming 2019); data protection; liability and compensation for damages; future of work; cybersecurity (Kasper 2014, 2015; Czosseck, Ottis, Talihärm 2013); media freedom (Nyman-Metcalf 2014); smart contracting in the context of European single market (Solarte Vasquez & Nyman-Metcalf, 2017; Eenmaa-Dimitrieva & Schmidt-Kessen 2017); copyright reform (Stalla-Bourdillon et al 2017), etc. The most pressing concerns have been voiced related to the use of personal data, such as blocking, filtering and take-down of illegal Internet content (Kull 2016); confidentiality of messages; disclosure of personal data; use of another person's

identity/identity theft, harassing, cyberbullying, defamation of person's honour or good name; person identification measures in a digital environment (Turk 2014), etc.

Future research could focus also on how laws that regulate digital media work in practice; the relevance of existing laws in the context of digital media; interplay between privacy and transparency obligations; the role of social media in the context of cyber-bullying and cybercrimes, etc. Considering that the new EU General Data Protection Regulation (GDPR) has been in force since May 2018, future research is also needed to tackle the practical application of the GDPR.

Conclusion

It has been argued (Runnel 2009) that Estonia's success story of transitioning from a post-socialist country to a modern democracy is largely the result of internetization of the society which occurred due to the partnership among a forward-thinking government, pro-active information and communication technology (ICT) sector, and a tech-savvy population. Such a success-story was largely made possible due to the nature of Estonia's decentralized x-road system, which provides access to an e-government system, including digital identification, digital signature, e-voting, electronic tax filing, etc., and the fact that Estonia was one of the first countries in the world to establish internet access as a human right. Regardless the fact that the majority of Estonians are daily users of the internet, the correlation between citizens' online-activity and political activity is rather weak (Reinsalu, 2007) and the inclusion of citizens into various state level e-services, e.g. e-voting, has been a gradual process, rather than a swift success-story (Vassil, 2015). For example, despite the launch of different e-participation platforms (e.g. TOM, osale.ee) or an executive information system (EIS) that enables to involve citizens in the discussions and decision-making processes, the initiatives have not provided the citizens with enough agency to meaningfully participate in political processes. On the one hand, scholars (Reinsalu, 2009; Toots et al 2016) have criticised state-level citizen engagement and claimed that the government is treating citizens as clients rather than seeing them as active participants and contributors; on the other hand, however, studies (Kitsing, 2011) reveal that the citizens simply also lack interest and willingness to participate in such initiatives. For example, although governmental institutions and leading politicians have positioned themselves on the platforms, e.g. Facebook, that are widely used by the public, the actual impact of such presence and its importance to e-inclusion and e-democracy initiatives is rather mediocre (Org, work-in progress). Furthermore, recent analysis (Org, work-in progress) of e-inclusion practices of Estonian governmental agencies, leading parties and politicians in Estonia reveals that the opportunities of e-inclusion available to the

public tend still to be provided as a default element rather than implemented effectively. Thus, Estonia's example illustrates that investments in different technological advancements and creation of various online platforms in themselves, and thus technologically deterministic thinking, is not enough for paving the way for e-democracy and e-inclusion. In order such initiatives be effective, a change in the mindset of the people, as well as various digital literacy skills are necessary.

References

- Dalton (2015). Eesti Facebooki kasutajate arv on jõudmas 600 000 piirile. Retrieved from: <http://dalton.ee/eesti-facebooki-kasutajate-arv-on-joudmas-600-000-piirile/>. (25.03.2018)
- Czosseck, C., Ottis, R., & Talihärm, A. M. (2013). Estonia after the 2007 cyber attacks: Legal, strategic and organisational changes in cyber security. *Case Studies in Information Warfare and Security: For Researchers, Teachers and Students*, 72.
- GSMA Mobile Identity Study. (2013). Estonia's Mobile-ID: Driving Today's e-Services Economy. Retrieved from: <https://www.gsma.com/identity/wp-content/uploads/2013/07/GSMA-Mobile-Identity-Estonia-Case-Study-June-2013.pdf>. (15.03.2018)
- eGA – E-Governance Academy (2012). Analysis of the e-inclusion practices of Estonian government agencies. Retrieved from: <http://www.ega.ee/publication/analysis-of-e-engagement-practices-of-estonian-public-sector-organisations/>. (17.03.2018)
- Eenmaa-Dimitrieva, H., Schmidt-Kessen, M. J. (2017). *Regulation through Code as a Safeguard for Implementing Smart Contracts in No-Trust Environments*. EUI Department of Law Research Paper, 2017/13.
- Lahe, J., Turk, K. (2012). The Web Host's Privilege of Limited Liability: Its Application to Operators of Commentary Rooms. *European Review of Private Law*, 2, 447–472.
- Kalkun, M., Kalvet, T. (2002). Digital Divide In Estonia and How to Bridge It. Emor and PRAXIS Center for Policy Studies. Retrieved from: <http://econwpa.repec.org/eps/dev/papers/0401/0401004.pdf> (15.03.2018)

- Kasper, A. (2014). Legal Aspects of CyberSecurity in Emerging Technologies: Smart Grids and Big Data. In: T. Kerikmäe (Ed.). *Regulating eTechnologies in the European Union: Normative Realities and Trends* (pp. 189–216). London: Springer.
- Kasper, A. (2014). The Fragmented Securitization of Cyber Threats. In: T. Kerikmäe (Ed.). *Regulating eTechnologies in the European Union: Normative Realities and Trends* (pp. 157–188). London: Springer.
- Kitsing, M. (2011). Online participation in Estonia: active voting, low engagement. *ICEGOV '11 Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, pp. 20-26. Tallinn, Estonia. doi: 10.1145/2072069.2072073
- Kotka, T., Castillo, C. I. V. A., Korjus, K. (2015). Estonian E-Residency: Redefining the Nation-State in the Digital Era. In *University of Oxford Cyber Studies Programme. Working Paper Series – No. 3. September 2015.* pp 2-5.
- Kull, I. (2016). Blocking, filtering and take-down of illegaal internet content in Estonia. In: *Comparative Study on blocking, filtering and take-down of illegal Internet content* (pp. 193–217). Swiss Institute of Comparative Law.
- Kõuts-Klemm, R., Pruulmann-Vengerfeldt, P., Siibak, A., Lauristin, M. (2017). Internetikasutus ja sotsiaalmeedia kasutus. In: P. Vihalemm, M. Lauristin, V. Kalmus, T. Vihalemm (eds), *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002-2014 tulemused*, pp. 279-296. Tartu: University of Tartu Press.
- Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsusetegemise protsessi. Tallinn: Praxis. Retrieved from: http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsusetegemise_protsessi.pdf. (17.03.2018)
- Nyman-Metcalf, K. (2014). Digitalisation and beyond: Media freedom in a new reality. In: A. Koltay (Ed.). *Media Freedom and Regulation in the New Media World* (65–83).. Kluwer.
- Org, K. (Work-in-progress). The websites and usage of social media among Estonian government agencies and politicians. *Master thesis*. Tartu: University of Tartu.
- Petitsioon.ee. (2018). Retrieved from: <http://petitsioon.ee/about>. (27.03.2018)

- PRAXIS & IBS – Praxis Centre for Policy Studies & Institute of Baltic Studies. (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Final report. Retrieved from: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Valitsusasutuste-kaasamispraktikad.pdf>. (17.03.2018)
- Rahvaalgatus.ee. (2018) Retrieved from: <https://rahvaalgatus.ee/about>. (27.03.2018)
- Reinsalu, K. (2009). The implementation of Internet democracy in Estonian local governments. *Dissertation*. Tartu, University of Tartu.
- Reinsalu, K. (2007). Eesti ja Norra online-foorumite kasutamine. Retrieved from: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Kohalike-omavalitsuste-online-foorumite-kasutamisest-Eestis-ja-Norras.pdf>. (17.03.2018)
- Republic of Estonia Government Office. (2014). Good Practice of Engagement. Retrieved from: <https://riigikantselei.ee/en/good-practice-engagement>. (17.03.2018)
- Siibak, A. (2017). E-rahva manifest. Retrieved from: *Inaugural lecture*. Tartu: University of Tartu. Retrieved from <https://www.uttv.ee/naita?id=25510> (24.03.18)
- Solarte-Vasquez, M. C.; Nyman-Metcalf, K. (2017). Smart Contracting. A Multidisciplinary and Proactive Approach for the EU Digital Single Market. *Baltic Journal of European Studies*, 208–246.
- Solvak, M. (2018). Estonian ecosystem of E-governance. *Presentation of lecture Measuring the Impact of e-Government: Economic, Political and Social Outcomes*. Tartu: University of Tartu.
- Stalla-Bourdillona, S., Rosatia, E., Turk, K., Angelopoulosc, C., Kuczerawyd, A., Pegueræ, M., Husovecf, M. (2017). An academic perspective on the copyright reform. *Computer Law and Security Review*, 33 (1), 3–13. [10.1016/j.clsr.2016.12.003](https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.12.003).
- Statistics Estonia. (2017). Arvuti ja koduse internetiühendusega leibkonnad. Chart in Statistics Estonia website. Retrieved from: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> (15.03.18)
- Susi, M. (2019). Conclusion: the main doctrinal and practical challenges of protecting human rights in the digital society. In: Susi, Mart (Ed.). *Human Rights, Digital Society and the Law: A Research Companion*. New York: Taylor & Francis Group.

Tiimus, K. (2011). Riigikantselei võttis kasutusele uue eelnõude infosüsteemi. *Website of Republic of Estonia Government Office*. Retrieved from: <https://riigikantselei.ee/et/uudised/riigikantselei-vottis-kasutusele-uue-eelnoude-infosusteemi>. (17.03.2018)

Toots M., Kalvet T., Krimmer R. (2016). Success in eVoting – Success in eDemocracy? The Estonian Paradox. In: Tambouris E. et al. (eds) *Electronic Participation. ePart 2016*. Lecture Notes in Computer Science, vol 9821. Springer, Cham. doi: 10.1007/978-3-319-45074-2_5

Turk, K. (2014). Digitaalkeskkonnas isiku tuvastamise meetmete poolt ja vastu. *Juridica*, 3, 175–188.

UN E-Government Survey (2016). E-Government in Support of Sustainable Development. Retrieved from: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf> (15.03.2018)

Vassil, K. (2015). Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes. *Background paper for World Development Report 2016: Digital Dividends*, 330, 2016.

Susi, Mart (2014). European Convention on Human Rights—freedom of expression—right to privacy—responsibility of Internet news portal for defamatory comments posted by readers. *Delfi AS v. Estonia*. *American Journal of International Law*, 108 (2), 295–302.

Valimised. (2018). Statistics about Internet Voting in Estonia. Retrieved from: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>. (26.03.2018)

Vassil, K. (2015). Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes. *Background paper for World Development Report 2016: Digital Dividends*, 330, 2016.

Vassil, K., Solvak, M., Vinkel, P., Trechsel, A. H., Alvarez, R. M. (2016). The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015. *Government Information Quarterly*, 33 (3), pp. 453-459. doi: 10.1016/j.giq.2016.06.007

VOLIS - System for Local Democracy Procedures. (2018). Retrieved from: <https://www.volis.ee/gvolis/?lang=en&kid=> (27.03.2018)

World Bank (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*. World Bank: Washington, DC.

Lisa 1. Kodeerimisjuhend

I Informeerimise tasand
Info institutsiooni vastutusala, rolli, peamise tegevusala/tegevusvaldkondade kohta
Ametnike nimed ja kontaktandmed teemade/vastutusvaldkondade kaupa
Info haldusasutuste/allasutuste jm seotud asututuste kohta; asutuse struktuur
Organisatsiooni ja selle allasutuste arengukavad (või viide valitsuse koduleheküljele, kus need valdkondade/ministeeriumite kaupa esindatud)
Eelinfo infopäevade jm ürituste kohta
Veebilehe ülesehitus (loogilisus, sarnasus teiste valitsusasutuse veebilehtedega)
Antakse teada plaanitavatest (poolleli või menetluses olevatest) otsustest ja/või õigusaktidest
Arengustrateegiate lühikokkuvõtted ja selgitused
II Konsulteerimise tasand
Otselink EIS-ile
Otselink osale.ee-le
Selgitus kaasamise kui sellise, kaasamise eesmärkide ja osalusvõimaluste kohta
III Koostöö tasand: Organisatsioonid
Sotsiaalse meedia kasutamine: Facebook
Facebooki jälgijate arv:
Sotsiaalse meedia kasutamine: Twitter
Twitter jälgijate arv:
Sotsiaalse meedia kasutamine: Youtube
Muu sotsiaalne meedia (blogid, Instagram jne)
Muud koostöövormid kodulehel
Muud märkused
IV Poliitikute veebisisu analüüs

Koduleht või blogi
Sotsiaalmeediakonto: Facebook
Sotsiaalmeedia leht: Facebook
Jälgijate arv:
Sotsiaalmeediakonto: Instagram
Jälgijate arv:
Sotsiaalmeediakonto: Twitter
Jälgijate arv:
Sotsiaalmeediakonto: Youtube
Muud koostöövormid kodulehel/blogis
Muud kanalid kodanikega suhtlemiseks
Muud märkused
V Parteide veebisisu analüüs
Veebileht
Sotsiaalse meedia kasutamine: Facebook
Sotsiaalse meedia kasutamine: Twitter
Sotsiaalse meedia kasutamine: Youtube
Sotsiaalse meedia kasutamine: Instagram
Muu sotsiaalne meedia (blogid, albumid jne)
Muud koostöövormid: küsimuste-vastuste rubriik, foorumid, külalisteraamat
Oma väljaanne
Erakonnaliikmete vastutusalad, rollid ja kontaktid
Erakonna programm/põhikiri
Muud märkused

Värvikoodid:

Roheline – aktiivne (Facebooki ja Twitteri puhul sisu uuendatud mitu korda nädalas, Youtube'i puhul viimasel kuul)

Kollane – keskpäraselt aktiivne (Facebooki ja Twitteri puhul sisu uuendatud mõned korrad kuus, Youtube'i puhul viimase aasta jooksul)

Oranž – mitteaktiivne/väheaktiivne (Sotsiaalmeediakonto on vastavas kanalis olemas, aga sisu pole Facebooki ja Twitteri puhul viimaste kuude või Youtube'i puhul viimaste aastate jooksul üldse uuendatud või puudub)

Lisa 2. Valim

Tabel 2. Valimisse kuulunud avaliku tasandi organisatsioonid, erakonnad ja poliitikud

Põhiseaduslikud institutsioonid	1. Riigikogu
	2. Vabariigi Presidendi Kantselei/Vabariigi President
	3. Õiguskantsler
	4. Riigikontroll
	5. Eesti Pank
	6. Riigikohus
Ministeeriumid	1. Haridus- ja Teadusministeerium
	2. Rahandusministeerium
	3. Kaitseministeerium
	4. Sotsiaalministeerium
	5. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
	6. Justiitsministeerium
	7. Maaeluministeerium
	8. Kultuuriministeerium
	9. Keskkonnaministeerium
	10. Siseministeerium
	11. Välisministeerium
	1. Kaitsepolitseiamet
	2. Kaitseressursside Amet
	3. Keskkonnaamet
	4. Konkurentsiamet
	5. Lennuamet
	6. Maa-amet

Valitsusasutused	7. Maanteeamet
	8. Maksu- ja Tolliamet
	9. Muinsuskaitseamet
	10. Patendiamet
	11. Politsei- ja Piirivalveamet
	12. Põllumajandusamet
	13. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
	14. Päästeamet
	15. Raviamet
	16. Riigi Infosüsteemi Amet
	17. Sotsiaalkindlustusamet
	18. Statistikaamet
	19. Veeteede Amet
	20. Veterinaar- ja Toiduamet
	21. Tarbijakaitseamet
	22. Välisluureamet
	23. Tehnilise Järelevalve Amet
	24. Terviseamet
	25. Prokuratuur
	26. Kaitseliit
	27. Rahvusrhiiv
	28. Andmekaitse Inspeksioon
	29. Keeleinspeksioon
	30. Keskkonnainspeksioon
	31. Tööinspeksioon
	32. Vabariigi Valitsus ja Riigikantselei
Erakonnad	1. Eesti Keskerakond
	2. Sotsiaaldemokraatlik Erakond
	3. Erakond Isamaa ja Res Publica Liit (Erakond Isamaa)
	4. Eesti Reformierakond
	5. Eesti Vabaerakond

	6. Eesti Konservatiivne Rahvaerakond
Poliitikud	Ametikoht
1. Eiki Nestor	Riigikogu esimees
2. Enn Eesmaa	Riigikogu I aseesimees
3. Hanno Pevkur	Riigikogu II aseesimees (kuni 22. märts 2018)
4. Kalle Laanet	Riigikogu II aseesimees (alates 22. märts 2018)
5. Kersti Sarapuu	Eesti Keskerakonna fraktsiooni esimees
6. Erki Savisaar	Eesti Keskerakonna fraktsiooni aseesimees
7. Valeri Korb	Eesti Keskerakonna fraktsiooni aseesimees
8. Martin Helme	Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni esimees
9. Henn Põlluaas	Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni aseesimees
10. Jürgen Ligi	Eesti Reformierakonna fraktsiooni esimees
11. Maris Lauri	Eesti Reformierakonna fraktsiooni aseesimees
12. Lauri Luik	Eesti Reformierakonna fraktsiooni aseesimees (kuni 11. september 2018)
13. Kristen Michal	Eesti Reformierakonna fraktsiooni aseesimees (alates 11. september 2018)
14. Artur Talvik	Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esimees (kuni 12. mai 2018)

15. Andres Ammas	Eesti Vabaerakonna fraktsiooni aseesimees (lahkunud 4. aprill 2018)
16. Andres Herkel	Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esimees (alates 12. mai 2018)
17. Krista Aru	Eesti Vabaerakonna fraktsiooni aseesimees (alates 9. aprill 2018)
18. Helir-Valdor Seeder	Isamaa ja Res Publica Liidu (Isamaa) fraktsiooni esimees
19. Priit Sibul	Isamaa ja Res Publica Liidu (Isamaa) fraktsiooni aseesimees
20. Jevgeni Ossinovski	Töö- ja tervishoiuminister (kuni 2. mai 2018), Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esimees (alates 7. mai 2018)
21. Kalvi Kõva	Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esimees (kuni 7. mai 2018)/aseesimees (alates 23. august 2018)
22. Liisa Oviir	Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni aseesimees (kuni 23. august 2018)
23. Heljo Pikhof	Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni aseesimees
24. Toomas Vitsut	Euroopa Liidu asjade komisjoni esimees
25. Jaak Madison	Euroopa Liidu asjade komisjoni aseesimees
26. Aivar Kokk	Maaelukomisjoni esimees
27. Urmas Kruuse	Maaelukomisjoni aseesimees
28. Mihhail Stalnuhhin	Rahanduskomisjoni esimees

29. Remo Holsmer	Rahanduskomisjoni aseesimees (kuni 7. mai 2018)
30. Taavi Rõivas	Rahanduskomisjoni aseesimees (alates 7. mai 2018)
31. Marko Mihkelson	Väliskomisjoni esimees
32. Keit Pentus-Rosimannus	Väliskomisjoni aseesimees
33. Rainer Vakra	Keskkonnakomisjoni esimees
34. Kalle Palling	Keskkonnakomisjoni aseesimees
35. Sven Sester	Majanduskomisjoni esimees
36. Toomas Kivimägi	Majanduskomisjoni aseesimees
37. Hannes Hanso	Riigikaitsekomisjoni esimees
38. Mart Helme	Riigikaitsekomisjoni aseesimees
39. Jaanus Karilaid	Õiguskomisjoni esimees
40. Uno Kaskpeit	Õiguskomisjoni aseesimees
41. Aadu Must	Kultuurikomisjoni esimees
42. Laine Randjärv	Kultuurikomisjoni aseesimees
43. Marko Pomerants	Põhiseaduskomisjoni esimees
44. Jüri Adams	Põhiseaduskomisjoni aseesimees
45. Helmen Kütt	Sotsiaalkomisjoni esimees
46. Monika Haukanõmm	Sotsiaalkomisjoni aseesimees
47. Jüri Ratas	Peaminister
48. Urve Palo	Ettevõtlus- ja tehnoloogiaminister (kuni 22. august 2018)

49. Rene Tammist	Ettevõtlus- ja tehnoloogiaminister (alates 22. august 2018)
50. Mailis Reps	Haridus- ja teadusminister
51. Urmas Reinsalu	Justiitsminister
52. Jüri Luik	Kaitseminister
53. Siim Kiisler	Keskkonnaminister
54. Indrek Saar	Kultuuriminister
55. Tarmo Tamm	Maaeluminister
56. Kadri Simson	Majandus- ja taristuminister
57. Toomas Tõniste	Rahandusminister
58. Jaak Aab	Riigihalduse minister (kuni 2. mai 2018)
59. Janek Mäggi	Riigihalduse minister (alates 2. mai 2018)
60. Andres Anvelt	Siseminister (kuni 26. november 2018)
61. Katri Raik	Siseminister (alates 26. november 2018)
62. Kaia Iva	Sotsiaalkaitseminister
63. Riina Sikkut	Tervise- ja tööminister (alates 2. mai 2018)
64. Sven Mikser	Välisminister

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kadri Org,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

E-kaasamine Eestis: riigiasutuste ja poliitikute veebisisu kontentanalüüs,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Andra Siibak,

(juhendaja nimi)

2. reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

3. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

4. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kadri Org

29.05.2019